

УДК 342.25

**В. Д. Черній**  
*здобувач кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету*

## СКЛАДОВІ СИСТЕМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

**Актуальність.** Варто зазначити, що кожен етап адміністративної реформи в Україні супроводжується активним творчим пошуком нових напрямів реформування органів місцевої публічної влади.

Місцева публічна влада в Україні представлена як органами місцевого самоврядування, так і місцевими органами державної влади (загальної компетенції, до яких належать місцеві державні адміністрації, а також спеціальної компетенції).

Дослідники влучно узагальнюють, що «для вітчизняної моделі функціонування виконавчої влади характерним є вертикальний поділ праці та спеціалізація, департаменталізація (відокремлення територіальних ланок частиною центральних органів державного управління в юридично самостійні організації з передачею їм відповідних повноважень), наявність різноманітних зв'язків між органами державного управління на територіальному рівні (вертикальних і горизонтальних, лінійних і функціональних, формальних і неформальних, прямих і непрямих), поєднання моделей подвійного (у системі місцевих державних адміністрацій) та єдиного (у системі територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади) підпорядкування, домінування централізованих засад над децентралізованими в побудові територіальних структур органів державного управління» [4, с. 7-8]. Слід повністю погодитись з такими висновками та зазначити, що в науці адміністративного права України система органів місцевого самоврядування досліджена значно менше. Це слід визнати певною прогалиною, на подолання якої можна рекомендувати спрямувати дослідницьку увагу.

Як місцеві органи державної влади, так і органи місцевого самоврядування утворюють відповідні системи. Ефективне функціонування кожної з систем зокрема та обох систем у цілому є важливим науковим та практичним завданням. Саме наука адміністративного права сприяє його ефективному вирішенню.

**Дослідженість.** В українській юридичній літературі питання системи місцевого самоврядування досліджувала низка фахівців з різних наук – теорії держави і права, конституційного і муніципального права, адміністративного права. У цій статті застосовано висновки та пропозиції, сформульовані такими вченими – відомими адміністративістами, як І.І. Литвин, В.В. Галуцько, Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко, а також фахівця-

ми з конституційного права П.М. Любченком, Н.В. Мішиною (дивись, наприклад, [1-3]).

**Метою статті** є визначити елементи поняття «система органів місцевого самоврядування».

**Основний текст.** За часів перебування України у складі Союзу Радянських Соціалістичних Республік поділу публічної влади на державну владу та місцеве самоврядування фактично не існувало. Місцеві ради (ради народних депутатів) та їхні виконавчі органи включалися до «вертикалі» органів державної влади з підпорядкуванням вищестоячих органів нижчестоячим.

У перші роки після проголошення незалежності України було здійснено ряд реформ, спрямованих на розмежування місцевих органів публічної влади загальної компетенції та органів місцевого самоврядування. Остаточне розмежування відбулося після прийняття Конституції України 1996 року. Як справедливо зазначив І.І. Литвин, «в сукупності вони є органами публічної влади, які виконують загальну, єдину функцію – управління на місцевому рівні» [4, с. 3]. Водночас, органи місцевого самоврядування виступають об'єктом публічного адміністрування, що привертає увагу до їхньої системи.

Слід ще раз наголосити на тому, що сама по собі система органів місцевого самоврядування є надзвичайно важливою, однак її удосконалення не слід розглядати відірвано від системи органів державної влади «на місцях». І при визначенні її ознак, і при визначенні перспективних напрямів її реформування слід завжди брати до уваги взаємний вплив системи органів місцевого самоврядування та системи органів державної влади на місцевому рівні. Адже саме «системні перетворення органів державної влади вимагають по-новому поглянути не лише на напрями, форми та засоби здійснення новітньої адміністративної реформи, але й критично переосмислити деякі основоположні положення теорії адміністративного права. В цьому аспекті вагоме місце займає система адміністративного права України, яка в юридичній науці вітчизняного адміністративного права остаточно не визначена» [5, с. 102].

Муніципальну владу в Україні досліджують переважно фахівці з конституційного права. Доволі небагато уваги цій системі присвячують вчені, які розробляють адміністративно-правову проблематику. Тому необхідні для адміністративно-правових досліджень положення часто можна знайти

лише у навчальних виданнях (слід рекомендувати надавати перевагу тим навчальним виданням, які мають рівень академічних курсів). Одним з таких найсучасніших видань є підручник адміністративного права, запропонований Р.С. Мельником та В.М. Бевзенком. Відповідно до думки його авторів, «самоврядній (муніципальній) владі властиві такі ознаки:

- виділяється у системі публічної влади у формі публічної самоврядної влади з огляду на існування недержавних інтересів – інтересів місцевого характеру;

- характеризується більшою часткою демократизму, ніж влада державна, тому що її первинним суб'єктом є територіальні громади;

- має підзаконний характер;

- має структурну організацію, представлену безпосередньо територіальними громадами та органами, що створюються ними безпосередньо і діють опосередковано, від їхнього імені;

- підсилює процеси децентралізації та деконцентрації державної влади, робить публічну владу такою, що більш наближена до людей» [6, с. 29-30].

Варто підкреслити, що у цьому переліку деякі формулювання та твердження викликають зауваження. Так, автори ведуть мову про «інтереси місцевого характеру», у той час як в сучасному муніципальному праві України більш поширеним є поняття «питання місцевого значення». Щоправда, навколо цього поняття точаться неабиякі дискусії, і доволі важко сформулювати, що ж саме мається на увазі під питаннями місцевого значення.

Це не є позитивним фактором, тому що, як справедливо зазначив професор П.М. Любченко, «місцеве самоврядування визначається не лише як право, а як визнане та гарантоване в Україні право і реальна спроможність громади самостійно вирішувати питання місцевого значення» [8, с. 61]. Слід повністю погодитись з тим, як відомий дослідник розставив акценти у конституційному визначенні поняття «місцеве самоврядування».

Отже, фраза «питання місцевого значення» застосовується при визначенні поняття «місцеве самоврядування» у частині першій статті 140 Конституції України, поширена у доктринальному тезаурусі. Однак, і досі не існує визначеності з її змістом. Варто запропонувати вирішити це важливе наукове та практичне питання за допомогою потужного потенціалу науки адміністративного права України.

Повертаючись до переліку ознак місцевого самоврядування, запропонованого Р.С. Мельником та В.М. Бевзенком, важко погодитись і з тим їхнім твердженням, що місцеве самоврядування «характеризується більшою часткою демократизму, ніж влада державна, тому що її первинним суб'єктом є територіальні громади».

Територіальні громади на місцевому рівні – так само, як і народ України на загальнодержавному рівні – беруть участь в управлінні місцевими справами лише за допомогою такої форми безпосередньої демократії, як вибори. Місцеві вибори, так само як і загальнодержавні вибори, відбуваються раз на п'ять років (чергові). А тому навряд чи місцеве самоврядування є більш демократичним за державну владу. Варто запропонувати уважати, що цим обом різновидам публічної влади в Україні притаманний однаковий рівень демократизму.

При дослідженні системи органів місцевого самоврядування в Україні у межах науки адміністративного права варто наголосити на тому, що ця система (як і система місцевих органів виконавчої влади) формується відповідно до адміністративно-територіального поділу. Конституція України 1996 року у частині першій статті 133 передбачає, що «систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села» [8].

Відповідно до частини першої ст. 140 Основного Закону 1996 року, «місцеве самоврядування є правом 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» [8]. Закон України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає у частині другій статті 2, що «місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст» [9].

Таким чином, прямого «зв'язку» між адміністративно-територіальним поділом та системою місцевого самоврядування немає, але аналіз елементів цієї системи надає підстави констатувати, що більшість її елементів обумовлена саме адміністративно-територіальним поділом.

Перш, ніж проаналізувати структуру системи органів місцевого самоврядування, слід наголосити на тому, що варто розрізняти поняття «система місцевого самоврядування» та «система органів місцевого самоврядування».

Конституція України 1996 року не надає повного уявлення про жодну з систем. У Розділі XI «Місцеве самоврядування» згадуються:

- територіальні громади сіл, селищ і міст, об'єднані територіальні громади (стаття 140);

- сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи (стаття 140);

- районні та обласні ради (стаття 140);

- органи самоорганізації населення (стаття 140);

– сільський, селищний, міський голова (стаття 141);

– голова районної та голова обласної ради (стаття 141).

Закон України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» не згадує про «систему органів місцевого самоврядування», але його стаття 5 має назву «Система місцевого самоврядування».

Аналіз положень цієї статті надає підстави стверджувати, що до системи місцевого самоврядування в Україні входять як обов'язкові, так і необов'язкові елементи. Стаття 5 включає дві частини, які уміщують наступні положення:

«1. Система місцевого самоврядування включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- старосту;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

2. У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету» [9].

Цікаво, що ці елементи у межах статті не поділені на обов'язкові та необов'язкові. Так, виходячи з аналізу частини другої статті 5 очевидно, що далеко не в усіх містах утворюються районні в містах ради. По-перше, не усі українські міста мають районний поділ. По-друге, навіть за його наявності, доволі часто у районі міста представницький орган – рада – не формується (прикладом може бути місто Одеса).

Здавалося б, що усі «факультативні» елементи системи місцевого самоврядування уміщено у частині другій статті 5, а обов'язкові – у частині першій. Однак, першу частину цієї статті завершує згадка про органи самоорганізації населення. Вже сама назва цих органів – а саме, посилання на «самоорганізацію» – свідчить про те, що населення само приймає рішення про їхнє утворення. А отже, органи самоорганізації можуть бути наявні чи відсутні.

Детальніше природу органів самоорганізації населення характеризують положення Закону України від 11 липня 2001 року "Про органи самоорганізації населення». Так, відповідно до термінології цього нормативно-правового акту, «органи самоорганізації населення – представницькі

органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом» [10].

Ознайомлення з положеннями Закону свідчить про те, що на сучасному етапі розвитку української муніципальної практики до числа органів самоорганізації населення уважають належними будинкові комітети (йдеться лише про багатоквартирні будинки), вуличні комітети, квартальні комітети, а також комітети мікрорайонів. Крім того, органи самоорганізації населення можуть бути утворені як комітети районів у містах, сільські комітети, селищні комітети, – але за дотриманням вимоги, відповідно до якої територія діяльності органу самоорганізації населення не співпадає з територією діяльності органу місцевого самоврядування.

Така вимога виглядає логічною з огляду на те, що на однаковій території не можуть функціонувати два представницьких органи з однієї системи, повноваження яких частково перетинаються (адже відповідно до чинного законодавства, «основними завданнями органів самоорганізації населення є: 1) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; 2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; 3) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм» [10]).

**Висновок.** Отже, з числа елементів системи місцевого самоврядування, передбачених статтею 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», можна виокремити елементи системи органів місцевого самоврядування. Не є органами місцевого самоврядування наступні елементи системи місцевого самоврядування:

- територіальна громада (тому, що це сукупність жителів села, селища, міста, об'єднання кількох адміністративно-територіальних одиниць);
- органи самоорганізації населення (за своєю природою вони не належать до числа органів публічної влади).

Відповідно, система органів місцевого самоврядування включає:

- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- старосту;
- районні та обласні ради.

Факультативно, у містах з районним поділом можуть утворюватися такі факультативні елементи системи місцевого самоврядування, як районні в місті ради, їхні виконавчі органи.

### Література

1. Мішина Н. В. Сучасні процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2014. Т. 14. С. 228-233.
2. Мішина Н. В. Право на територіальну самоорганізацію населення: поняття і гарантії реалізації. *Юридичний вісник*. 2009. № 1. С. 33-39.
3. Mishyna N. V. Doctrine of separation of powers at the local government level: the Ukrainian experience. *Молодий вчений*. 2015. № 12.1. С. 97-101.
4. Литвин І.І. Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2009. 22 с.
5. Галунько В.В. Проблема змісту системи адміністративного права України. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави» (2011 р. м. Київ) / Укладачі: Б. В. Новіков, Т. О. Чепульченко, І. П. Голосніченко, В. Ю. Пряміцин. К.: ІВЦ «Видавництво «Політехніка», 2011. С. 102-104.
6. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваїте, 2014. 376 с.
7. Любченко П. М. Конституційні основи реформування місцевого самоврядування в Україні. *Юридичний вісник*. 2011. № 3. С. 59-64.
8. Конституція України 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
10. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 48. Ст. 254.

### Анотація

**Черній В. Д.** Складові системи органів місцевого самоврядування в Україні. – Стаття.

У статті автор доводить, що з числа елементів системи місцевого самоврядування, передбачених статтею 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», можна виокремити елементи системи органів місцевого самоврядування. Не є органами місцевого самоврядування наступні елементи системи місцевого самоврядування: територіальна громада (тому, що це сукупність жителів села, селища, міста, об'єднання кількох адміністративно-територіальних одиниць); органи самоорганізації населення (за своєю природою вони не належать до числа органів публічної влади).

Відповідно, система органів місцевого самоврядування включає: сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради. Факультативно, у містах з районним поділом можуть утворюватися такі факультативні еле-

менти системи місцевого самоврядування, як районні в місті ради, їхні виконавчі органи.

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання місцевого самоврядування, місцеве самоврядування, територіальна громада, місцева виконавча влада, публічна влада.

### Аннотация

**Черний В. Д.** Элементы системы органов местного самоуправления в Украине. – Статья.

В статье автор доказывает, что из числа элементов системы местного самоуправления, предусмотренных статьей 5 Закона «О местном самоуправлении в Украине», можно выделить элементы системы органов местного самоуправления. Не являются органами местного самоуправления следующие элементы системы местного самоуправления: территориальная община (поскольку это совокупность жителей села, поселка, города, объединения нескольких административно-территориальных единиц); органы самоорганизации населения (по своей природе они не относятся к числу органов публичной власти).

Соответственно, система органов местного самоуправления включает: сельский, поселковый, городской совет; сельского, поселкового, городского председателя; исполнительные органы сельского, поселкового, городского совета; старосту; районные и областные советы. Факультативно, в городах с районным делением могут образовываться такие факультативные элементы системы местного самоуправления, как районные в городе советы, их исполнительные органы.

**Ключевые слова:** административно-правовое регулирование местного самоуправления, местное самоуправление, территориальная община, местная исполнительная власть, публичная власть.

### Summary

**Chernii V. D.** Components of local government systems in Ukraine. – Article.

In the article the author proves that from the elements of the system of local self-government provided by Article 5 of the Law "On local self-government in Ukraine", it is possible to single out the elements of the system of local self-government. The following elements of the system of local self-government are not local self-government bodies: territorial community (because it is a set of inhabitants of a village, settlement, city, association of several administrative-territorial units); bodies of self-organization of the population (by their nature they do not belong to the number of public authorities).

Accordingly, the system of local self-government bodies includes: village, settlement, city council; village, settlement, city mayor; executive bodies of village, settlement, city council; the head of the village; district and regional councils. Optionally, in cities with district division, such optional elements of the system of local self-government as district councils in the city and their executive bodies may be formed.

**Key words:** administrative regulation of local self-government, local self-government, territorial community, local executive power, public power.