

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2025.1.42>

ШКАРУПА К.В.

**ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОСНОВА ДЛЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДЯНАМИ ПРАВА
НА УЧАСТЬ У ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ В УКРАЇНІ**

**FEATURES OF THE FUNCTIONING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES
AS A BASIS FOR THE EXERCISE BY CITIZENS OF THE RIGHT TO PARTICIPATE
IN DECISION-MAKING IN UKRAINE**

Актуальність статті полягає в тому, що становлення системи правових норм з регулювання найважливіших напрямів діяльності місцевого самоврядування, зокрема його становлення та функціонування, відбувалось на основі Магдебурзького права, що відіграло важливу роль у становленні та розвитку громад на території України. Метою статті є визначення характерних особливостей функціонування органів місцевого самоврядування в Україні та з'ясування особливостей участі громадян у їх діяльності. Наголошено, що першим прийнятим документом що передбачав юридичні зобов'язання була Європейської хартії місцевого самоврядування в 1985 році, де визначено, що місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. З'ясовано, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» до системи місцевого самоврядування включає: територіальну громаду, сільську, селищну, міську раду, сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, районні та обласні ради, органи самоорганізації населення. Визначено, що створення підґрунтя для залучення громадян до ухвалення найважливіших рішень як норми діяльності та підвищення ефективності обміну інформацією між громадянами, бізнесом, громадськими організаціями і владою мають передбачати безпосередню участь громадян, що наразі є неможливим, за відсутності його нормативно-правового забезпечення. Тому, форми реалізації громадянами конституційно передбаченого права на участь в управлінні справами територіальної громади є фактично опосередковані. Зроблено висновок, що механізм комунікації громадського суспільства та органів місцевого самоврядування не відповідає сучасним реаліями та потребує прийняття нового нормативно-правового акту. Попри чітко визначену систему місцевого самоврядування, широкий формат взаємодії громадян з елементами цієї системи полягають лише у складі територіальної громади.

Ключові слова: громадяни, повноваження, місцеве самоврядування, громадські організації, нормативно-правового забезпечення, територіальна громада, органи місцевого самоврядування.

The relevance of the article lies in the fact that the formation of a system of legal norms regulating the most important areas of local government activity, in particular its formation and functioning, took place on the basis of the Magdeburg Law, which played an important role in the formation and development of communities in Ukraine. The purpose of the article is to determine the characteristic features of the functioning of local government bodies in Ukraine and to clarify the features of citizen participation in their activities. It is emphasized that the first adopted document that provided for legal obligations was the European Charter of Local Self-Government in 1985, which defined that local self-government means the right and ability of local government bodies, within

the framework of the law, to regulate and manage a significant part of public affairs under their own responsibility, in the interests of the local population. It was found that the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" includes the following in the system of local self-government: territorial community, village, settlement, city council, village, settlement, city mayor, executive bodies of village, settlement, city council, district and regional councils, bodies of self-organization of the population. It was determined that creating a basis for involving citizens in making the most important decisions as norms of activity and increasing the efficiency of information exchange between citizens, business, public organizations and authorities should provide for the direct participation of citizens, which is currently impossible, in the absence of its regulatory and legal support. Therefore, the forms of implementation by citizens of the constitutionally provided right to participate in the management of the affairs of the territorial community are actually indirect. It was concluded that the mechanism of communication between civil society and local self-government bodies does not correspond to modern realities and requires the adoption of a new regulatory and legal act. Despite a clearly defined system of local self-government, the broad format of citizens' interaction with the elements of this system exists only within the territorial community.

Key words: *citizens, powers, local self-government, public organizations, regulatory and legal support, territorial community, local self-government bodies.*

Актуальність теми. Становлення системи правових норм з регулювання найважливіших напрямів діяльності місцевого самоврядування, зокрема його становлення та функціонування, відбувалось на основі Магдебурзького права, що відіграло важливу роль у становленні та розвитку громад на території України. Так, Магдебурзьке право – найбільш поширений у містах Центрально-Східної Європи варіант німецького права (лат. *Ius theuthonicum*), що виник у 12 ст. в м. Магдебург (Німеччина). Незалежно від терену свого побутування, це право означало: міську автономію для нових поселенців (колоністів), міське самоврядування з власним судочинством, що здійснювалося через виборні органи – раду (Рада міста за магдебурзьким правом) і лаву або дідовичного вйта, спадкоємне і відчужувальне право на міську нерухомість на певних умовах, постійний чинш як феодалну ренту, свободу вибору занять (у сфері торгівлі або ремеслі) [1].

Однак, першим прийнятим документом що передбачав юридичні зобов'язання була Європейської хартії місцевого самоврядування (1985 р.), де у ст. 3 визначено, що місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власною відповідальністю, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом [2].

Метою статті є визначення характерних особливостей функціонування органів місцевого самоврядування в Україні та з'ясування особливостей участі громадян у їх діяльності.

Виклад основного матеріалу. Сучасний етап розвитку участі громадян у діяльності органів місцевого самоврядування в Україні почався із прийняттям Закону України «Про місцеве самоврядування» в 1997 році. Так, вказаний нормативно-правовий акт закріпив визначення місцевого самоврядування в Україні, як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. 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 [3].

8 січня 2025 року набув чинності Закон України від 9 травня 2024 року № 3703 «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування». У пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» вказано, що окремі норми Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у частині регулювання механізмів демократії участі в органах

місцевого самоврядування є недосконалими. Аналіз практики застосування механізмів місцевої демократії демонструє такі основні проблемні питання: – відсутність чіткого регулювання механізмів місцевої демократії у законодавстві для органів місцевого самоврядування; – відсутність чіткої вимоги для органів місцевого самоврядування щодо обов'язковості врегулювання механізмів місцевої демократії, наприклад у статуті територіальної громади; – відсутність встановлених рамкових вимог до рішень органів місцевого самоврядування, які регулюють механізми локальної демократії на місцевому рівні у частині їх ініціювання, порядку реалізації та розгляду (не визначено переліку питань, які повинні бути врегульовані у рішеннях органів місцевого самоврядування про механізми місцевої демократії); – встановлення обов'язкових вимог для органів місцевого самоврядування здійснювати реєстрацію статутів територіальних громад у органах юстиції; – не визначено переліку питань, які повинні бути врегульовані у статуті територіальної громади; – недосконалий механізм застосування електронних петицій у органах місцевого самоврядування (встановлена вимога розглядати електронну петицію, яка набрала встановлену кількість підписів, на сесії місцевої ради протягом 10 робочих днів) [4].

З основних нововведень слід виділити чітке визначення формам участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, а саме: 1) місцеві референдуми; 2) загальні збори; 3) місцеві ініціативи; 4) громадські слухання; 5) електронні петиції; 6) участь жителів у розподілі коштів місцевого бюджету; 7) публічні консультації; 8) громадська оцінка (експертиза) діяльності виконавчих органів ради та посадових осіб; 9) консультативно-дорадчі органи при органах місцевого самоврядування та їх посадових особах; 10) інші форми участі, що не суперечать законодавству [3].

Дієвість та ефективність роботи всієї системи органів місцевого самоврядування обов'язково позначається на всій державі, тому що великий масив державних справ віднесено до сфери компетенції цієї інституції, а участь громадськості у безпосередньому управлінні державними справами (громадський контроль) спрямована на забезпечення ефективності управлінських рішень, що приймаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування. З цього випливає, що система органів місцевого самоврядування як одна з ключових ланок, що являє собою «особливий підвид державного управління», суб'єктом якого є мешканці окремих адміністративно-територіальних одиниць, а сенсом слугують проблеми комплексного облаштування місця проживання людей» [5].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює наступне визначення місцевого самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [3].

У науковій літературі та в чинному законодавстві України серед органів місцевого самоврядування виділяють представницькі та виконавчі органи, які у сукупності становлять систему органів місцевого самоврядування, яка має формуватися так, щоб забезпечувати реалізацію передбачених законодавством і закріплених за місцевим самоврядуванням функцій [6, с. 27]. Зазначимо, система – це стійкий комплекс елементів, які пов'язані та взаємодіють між собою для досягнення цілей функціонування, а у Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» до системи місцевого самоврядування включає: територіальну громаду, сільську, селищну, міську раду, сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, районні та обласні ради, органи самоорганізації населення. Тобто, сам представницький орган місцевого самоврядування – це виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення» [3].

Існує багато думок щодо визначення місцевого самоврядування, які відрізняються від закріпленого, однак вони не впливають на формування системи місцевого самоврядування. Чітке визначення системи місцевого самоврядування, дає змогу сформулювати характерні особливості, а саме: – локально-просторовий характер публічної влади територіальної громади, яка здійснюється в інтересах територіальної громади і функціонує лише в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць, а державна влада поширюється на всю територію держави; – специфічність форми публічної влади, яка не є складовою частиною державного механізму і має принципово інший характер порівняно з державною владою. Місцеве самоврядування є владою підзаконною, в той час як державній владі властивий суверенітет; – особливість об'єкта управління, в який входять питання місцевого значення і певне коло питань загальнодержавного

значення, повноваження з вирішення яких делегується органам місцевого самоврядування; специфічність суб'єктів місцевого самоврядування, якими є територіальні громади, яка полягає в тому, що на місцевому рівні можна розглядати перетворення територіальної громади з учасника управління на його первинного суб'єкта. Управління являє собою цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт управління. Проте в умовах самоврядування, очевидно, сильнішим є вплив управлінської системи самої на себе. Тому є не дві системи – управлінська і та, якою управляють, а одна – самоуправлінська; – можливість законодавчо надавати органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади (ст. 143 Конституції України) і те, що стан їх реалізації контролюється відповідними органами виконавчої влади; – самостійність і автономність місцевого самоврядування, що виявляються у самостійному вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України, в організаційній і матеріально-фінансовій відокремленості [7].

Визначивши характерні особливості, доречним буде навести користь залучення громадян до прийняття рішень, що входять до повноважень місцевого самоврядування, а саме: – гарантує, що законодавчі вимоги стосовно залучення громадян будуть виконані; – підтримує та легітимізує напрями розміщення коштів місцевого бюджету; – забезпечує нові підходи та рішення у складних питаннях, встановлює пріоритети політики органів місцевого самоврядування; – забезпечує відповідність рішень, ухвалених органами місцевого самоврядування, потребам мешканців; – пропонує депутатам місцевих рад найприйнятніші способи забезпечити публічність процесу ухвалення рішень; – створює підґрунтя для залучення громадян до ухвалення найважливіших рішень як норми діяльності, а не винятку; – забезпечує керованість та узгодженість дій всіх підрозділів органів місцевого самоврядування щодо методів, які можна використовувати для забезпечення потреб громадян в інформації; – підвищує ефективність обміну інформацією між громадянами, бізнесом, громадськими організаціями і владою; – стимулює залучення волонтерів для підтримки діяльності органів місцевого самоврядування [8].

О. Глипка, на протипагу політичній системі – що є сукупністю державних і недержавних соціальних інститутів, відзначає, що місцеве самоврядування є саме недержавним інститутом, який здійснює управління, а отже становить невід'ємний елемент політичної системи. Саме тому, процеси трансформації політичної системи та місцевого самоврядування не можуть проходити окремо, а навпаки, повинні обумовлювати один одного. Функції місцевого самоврядування повинні в першу чергу реалізовуватися в напрямку забезпечення стабільності та упорядкованості відносин на місцевому рівні та гарантування конституційного права громадян на місцеве самоврядування, тобто можливість вирішувати питання місцевого характеру самостійно [9].

Поряд з цим, слід навести думку Примуш М.В., який приходить до висновку, що сутність проблеми полягає в тому, що в Україні органи місцевого самоврядування існують лише на найменшому рівні – місцевому, який не має жодних ресурсів для вирішення місцевих питань. Регіональний рівень, у свою чергу, виступає сферою певного рівня державного втручання в органи місцевого самоврядування. Отже, у дослідженні органів місцевого самоврядування в Україні відбувається рішення проблеми меж державного втручання й повноважень місцевих громад у здійсненні функцій місцевого управління. Головною проблемою є слабе розуміння держаними службовцями реального сенсу існування місцевого самоврядування не як найменшого рівня влади, а як інституту громадянського суспільства. Невирішеним через так звану дуальність залишаються питання фінансування органів місцевого самоврядування, недостатня компетентність посадовців та непрозорість у процесах прийняття рішень на місцях. Органи місцевого самоврядування мають самостійно моделювати перспективу свого розвитку й аналізувати заходи щодо поліпшення інвестиційного клімату певного регіону як аспекту загальної політичної стабільності в державі. Проте політичні гарантії мають торкатися й фінансово-бюджетної та ресурсної сфер органів місцевого самоврядування у питаннях вільного їх використання [10].

Ю.П. Битяк зазначає, що право на участь у державному управлінні реалізується через право на державну службу, внесення пропозицій, одержання необхідної інформації та документів у встановленій формі, проведення зборів, мітингів, демонстрацій, створення громадських об'єднань чи входження в них [11, с. 50].

Таку думку слід підтримати, однак зауважити, що участь громадян в повному обсязі можлива лише на державному рівні. Також, необхідно зазначити, що деякі напрями реалізації своїх прав передбачають як безпосередню так і опосередковану участь.

Так, Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 16 листопада 2009 року визначає, що право на участь

у справах місцевих органів влади означає право на визначення чи вплив на здійснення повноважень і відповідальності місцевих органів влади. Однак надалі конкретизує це право, як право брати участь як виборці або кандидати у виборах членів ради або асамблеї місцевого органу влади, на території якого вони проживають [12].

Вже була наведена корисність залучення громадян до прийняття рішень, що входять до повноважень місцевого самоврядування. Так, створення підґрунтя для залучення громадян до ухвалення найважливіших рішень як норми діяльності та підвищення ефективності обміну інформацією між громадянами, бізнесом, громадськими організаціями і владою мають передбачати безпосередню участь громадян, що наразі є неможливим, за відсутності його нормативно-правового забезпечення. Тому, форми реалізації громадянами конституційно передбаченого права на участь в управлінні справами територіальної громади є фактично опосередковані.

Висновки. Отже, можливість реалізації конституційного права на участь громадян в управлінні справами держави та територіальної громади гарантовано державою та відображено в широкому колі законодавчих актів. Однак, деякі форми реалізації передбачених можливостей передбачають лише опосередковану участь, а законодавство у цій сфері частіше обмежує механізми реалізації прав в органах місцевого самоврядування. Так, механізм комунікації громадського суспільства та органів місцевого самоврядування не відповідає сучасним реаліями та потребує прийняття нового нормативно-правового акту. Попри чітко визначену систему місцевого самоврядування, широкий формат взаємодії громадян з елементами цієї системи полягають лише у складі територіальної громади.

Список використаних джерел:

1. Білоус Н.О. Магдебурзьке право // Енциклопедія історії України: Т. 6. Ла-Мі / Редкол.: В.А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. – К.: В-во "Наукова думка", 2009. 790 с.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
3. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
4. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» від 13.04.2022 № 7283. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=7283&conv=9>
5. Ярмук Ю.О. Шляхи і напрямки удосконалення механізмів місцевого самоврядування в умовах кризи. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2010. Вип. 40. С. 186-196.
6. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: монографія. Київ: МАУП, 2004. 432 с.
7. Колодій А. М., Олійник А. Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування : навч. посіб. К. : Юрінком Інтер, 2001. 304 с.
8. Карий О.І., Панас Я.В. Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування: навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. К., ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 176 с.
9. Глинка А.О. Функції місцевого самоврядування в умовах трансформації політичної системи України. *Актуальні проблеми політики*. 2016. Вип. 58. С. 180–189.
10. Примуш М.В. Функції та форми діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. *Правничий часопис Донецького університету*. 2018. № 1-2. С. 133–144.
11. Битяка Ю.П., Богучий В.В., Гарашук В.М. Адміністративне право України. Х. : Право, 2000. 520 с.
12. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 16 листопада 2009 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#Text