



Михайло Баймуратов,

*доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
завідувач кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права
Маріупольського державного університету*

УДК 342.25

До питання про вибір національної моделі місцевого самоврядування (частина перша)

В умовах становлення демократичної правової державності об'єктивно зростає роль і значення локальної демократії – насамперед, інституту місцевого самоврядування, який є могутнім фактором демократизації публічної влади, реальним інструментом її наближення не тільки до громадян держави, а й для всіх мешканців її територій.

Становлення та розвиток інституту місцевого самоврядування в Україні є не тільки воістину революційним суспільним та правовим (конституційним, законодавчим, нормативним) процесом, але й стійкою тенденцією, що яскраво засвідчує, по-перше, поворот держави від тоталітаризму до демократичного розвитку і формування механізму демократичного здійснення публічної влади; по-друге, конституційне визнання і легалізацію самого інституту локальної демократії в державі; по-третє, наявність особливої групи інтересів, що продукують територіальні громади, які володіють відповідною автономією та предметно-об'єктною парадигмою діяльності та функціонування. Такі інтереси явно відрізняються від державних інтересів сво-

ім локалізмом виникнення і реалізації, екзистенційно-онтологічною важливістю для відповідного кола осіб, але не є антагоністичними інтересам державним та ним не суперечать.

Становлення в демократичній державі інституту місцевого самоврядування як самоорганізації жителів відповідних територій з метою вирішення питань місцевого значення, має не тільки велике аксіологічне і праксеологічне значення. Потенціал функціонування інституту місцевого самоврядування, а саме територіальних громад, що об'єднують жителів системними індивідуально-колективними зв'язками за ознакою спільного існування та загальній території [1]; органів місцевого самоврядування, що формуються самими територіальними громадами шляхом виборів; їх виконавчих органів, що інституціо-аналізується шляхом демократичних призначень; інститутів самоорганізації населення, що є самими наближеними до населення органами локальної демократії та які вирішують широкі питання, пов'язані з життєдіяльністю населення – більш широкий та важливий, він володіє сис-

темними характеристиками, бо має суттєве значення та вплив на стабільне функціонування суспільства і держави. Насамперед, місцеве самоврядування це важливий рівень публічної влади, яка функціонує на території держави у вигляді публічної державної влади та публічної самоврядної (муніципальної) влади [2]. Саме перший рівень створює, регламентує та регулює другий рівень, на якому й функціонує система місцевого самоврядування, його суб'єкти і органи.

Цей процес має об'єктивний характер і пов'язаний з історичними коріннями місцевого самоврядування – хоча такий феномен з'явився задовго до державності ще в первісному соціумі в межах первісної общини, поява якої пов'язана з екзистенційними (життєвими) домінантами необхідності колективного існування і функціонування людей перед зовнішніми погрозами. Потім місцеве самоврядування формується в містах-полісах Стародавньої Греції, де з'являються перші структуровані елементи і інститути публічної влади (міський парламент, чиновники, глава міста-держави, армія, громадяни тощо), які стають прообразом державних інституцій майбутнього і, фактично, передвісником державності. Діяльність міст-муніципій Стародавнього Риму ще більш підсилює колективістські публічні засади, і вже в епоху феодалізму з'являється Магдебурзьке право, як класичний прообраз парадигми сучасної локальної демократії. Український досвід самоврядування Запорізької Січі, а також земських та інших установ в період знаходження України у складі Російської та інших імперій та держав, закріпив місцеве самоврядування на рівні суспільної самосвідомості і ментальності народу України (такі чином сформований та діє ідеологічний чинник локальної демократії. – Авт.).

Слід особливо підкреслити, що в генезі місцевого самоврядування займає важливе місце сучасна національна конституційно-правова доктрина.

Тому її системно-телеологічний аналіз дозволяє не тільки розглядати національний конституціоналізм як ідейно-теоретичну конструкцію, що лежить в основі світового конституціоналізму, але й аналізувати феноменологію місцевого самоврядування як суб'єкта-об'єкта національного і міжнародного правопорядку. Обгрунтовано вважаємо, що саме тут і через саме цю зазначену феноменологію інтегрована сукупність феноменів національного конституціоналізму держав об'єднує ліберальні і соціал-демократичні течії, на яких будується, формується та функціонує світова спільнота, і тому таке соціально-нормативне явище як місцеве самоврядування може бути визнане «ідеальним» для виникнення, творення, створення, функціонування, легалізації, інституціоналізації, конституювання та гарантування демократичного конституційного ладу конкретної держави, при якому «суб'єктивні права є більш значущими, ніж державні інтереси» [3].

Місцеве самоврядування є інститутом, що стимулює подальший демократичний розвиток державності – воно виступає одним з найважливіших інститутів громадянського суспільства, бо фактично створює простір в якому дозволяється його членам вільно діяти на свій розсуд і в своїх інтересах (індивідуальних, групових, колективних, класових, національних, етнічних, релігійних, статевих, вікових тощо) в правовільному, тобто вільному від державно-правового втручання, просторі і реалізувати свої життєві устремління. Така сепарація інтересів та їх переважна реалізація на локальному рівні функціонування соціуму, з одного боку, дає можливість державним інституціям сконцентрувати увагу на вирішенні домінуючих питань діяльності держави (національна безпека, оборона, зовнішня політика, громадський порядок), що, безумовно, розвантажує профільну діяльність та звільняє органи держави від необхідності вирішувати питання, що їм не



властиві. А з другого – суттєво підвищує автономність особистості, формує у неї демократичні поведінкові установки, дає змогу виробляти та проявляти більш широкий спектр інтересів у різних сферах суспільного життя та реалізовувати їх в рамках громадянського суспільства без втручання держави.

Крім того, місцеве самоврядування є великою школою виховання громадянськості, де на конкретних життєвих прикладах у продовжувачів людських поколінь формується історична пам'ять, виховується повага до місцевих традицій, прищеплюється позитивна правова поведінка і законслухняність, стимулюється любов до «малої» і «великої» Батьківщини. Враховуючи різний правовий стан жителів територій держави, що складають територіальні громади (громадянство, іноземство, безгромадянство, біженство тощо), це є могутнім фактором виховання як власних громадян так й інших категорій населення, прищеплення ним поваги до держави проживання, людської гідності і дотримання прав і свобод людини і громадянина.

Разом з тим, не дивлячись на явні позитивні характеристики та переваги місцевого самоврядування, слід наголосити на існуванні негативної суб'єктивної тенденції щодо ставлення посттоталітарної держави до функціонування самого інституту місцевого самоврядування, а також його органів і суб'єктів. Її зміст міститься в явній недовірі державних інституцій до місцевого самоврядування, що призвело до відсутності до цього часу національних моделей його статусного та статутарного стану, а також фактично до відсутності стратегії його подальшого розвитку.

Слід вказати, що на формування національної моделі локальної демократії впливають і різні доктринальні позиції щодо телеологічного призначення місцевого самоврядування, його «компетенційного наповнення», що іноді мають

достатньо суперечливий, багаторівневий, а часом носять й антагоністичний характер. Останнім часом місцеве самоврядування стає відповідним об'єктом політичних ігрищ, що є неприпустимим, бо це не тільки суттєво девальвує його позитивний потенціал, але й нівелює особливе значення цієї важливої та фактично єдиної форми людського буття в умовах функціонування державності.

Такий стан справ обумовлений тим, що представники конституційної і муніципальної доктрин, а також законодавець в даний час розглядають місцеве самоврядування в різних іпостасях, а саме: як одного з фундаментальних принципів конституційного ладу; однієї з форм народовладдя; специфічної підсистеми публічної влади; форми залучення громадян (жителів) до участі в вирішенні питань місцевого значення; власне права на місцеве самоврядування; системної організації; різновиду суспільного управління; інституту громадянського суспільства; фундаменту сучасної філософії прав людини; найважливішого соціально-політичного і соціально правового феномену; важливого конститууючого і інституційного чинника правової державності; суб'єкта міжнародних відносин і такого, що володіє частковою міжнародною правосуб'єктністю (як квазісуб'єкт міжнародного публічного права – Авт.); соціального і територіального простору, де продукуються системні локальні інтереси; соціального простору, де виникають, виявляються, формуються і реалізуються практично всі життєві устремління людини; сфери виникнення і прояву муніципальних прав і свобод особи (людини); сфери реалізації компетенції місцевого самоврядування, його органів, посадових осіб, прав і обов'язків його суб'єктів; сфери реалізації практично всієї системи прав і свобод людини і громадянина; сфери реалізації функцій місцевого самоврядування; сфери реалізації відповідальності суб'єктів місцевого

самоврядування тощо [4]. Вважаємо, що така різноманітність та багаторівневість підходів, при всьому позитивному відношенні до потенціалу локальної демократії, фактично «блокує» інтеграційну і методологічну складові місцевого самоврядування і не сприяє становленню муніципального права в якості самостійної галузі національного права держав пострадянського простору і держав, що розвиваються.

Разом з тим, в такому становищі справ є й позитивні аспекти – таким чином об'єктивуються й актуалізуються питання необхідності творення й створення національної моделі місцевого самоврядування, яка б могла об'єднати прихильників різних позицій та спрямувати їх енергію на розбудову дійсно демократичного місцевого самоврядування. Слід наголосити на тому, що національна модель місцевого самоврядування, особливо в сучасних умовах державотворення, виступає в якості основоположного елемента відповідної моделі національної демократії, який може детермінувати і повести за собою всі демократичні зміни в суспільстві і державі. Виходячи саме з такої позиції, пропонуємо розглянути основні (блокові) питання, які б могли не тільки б сприяти виробленню загальної позиції щодо моделі локальної демократії в державі, а й об'єднали всіх громадян навколо розбудови її основних парадигмальних характеристик.

Отже, первинним блоком у формуванні національної моделі місцевого самоврядування виступає її *нормативна складова*. Основу такої складової виконує Конституція держави і профільний законодавчий акт, але, виходячи з того, що нам треба реформувати інститут місцевого самоврядування і вже потім легалізувати ці зміни в Конституції та профільному законодавчому акті, ці функції переходять до Європейської Хартії місцевого самоврядування 1985 року [5], яка ратифікована Україною [6] і згідно ст. 9 Конституції України [7] є частиною її націо-

нального законодавства. Звідси можна наголосити на тому, що нормативною основою для розробки національної моделі місцевого самоврядування є саме Європейська Хартія місцевого самоврядування, що містить міжнародно-правові зобов'язання держави щодо становлення та розвитку інституту локальної демократії в державі.

Наступною складовою національної моделі місцевого самоврядування виступають його *принципові засади*, тобто принципи як основоположні начала, на яких й будується феномен локальної самоорганізації жителів відповідних територій держави.

У цьому контексті слід наголосити, що Європейська Хартія місцевого самоврядування 1985 року є відповідним кадастром принципів, застосування яких дає змогу державі побудувати на своїх теренах дієвий інститут місцевого самоврядування. Виходячи з того, що Україна ратифікувала Європейську Хартію місцевого самоврядування без застережень, всі принципи, що містяться в цьому міжнародному договорі є для неї обов'язковими та можуть застосовуватись в процесах розробки національної моделі місцевого самоврядування та її практичній реалізації. Але слід звернути увагу, що Конституційна комісія при Президентові України в процесі розробки змін до Конституції України, відносно децентралізації, запропонувала використати чотири основних принципи організації, наступна реалізація яких дає змогу говорити про побудову нової і демократичної системи локальної демократії в державі.

Слід наголосити, що розробники в самому тексті конституційних змін термін «децентралізація» самостійно не використовують (тільки у дихотомічному зв'язку «централізація – децентралізація»), більш того, в тексті є відсутнім перелік принципів децентралізації, за виключенням принципу автономності місцевого самоврядування (визначається за рахунок під-



вищеної уваги законодавця до інституту місцевого самоврядування, який, по-перше, є об'єктом конституційно-правових регламентації, регулювання, забезпечення й супроводження /див. ст. 7 чинної Конституції України/; а, по-друге, виступає в якості квазісамостійного рівня публічної влади /див. ст. 5 чинної Конституції України/, що має свій суб'єктно-об'єктний склад, відповідну компетенцію, сферу територіальної, часової та суб'єктної дії); субсидіарності (прямо названий); принципу повсюдності місцевого самоврядування (який виявляється по підсумках системного тлумачення відповідних положень проекту) та принципу фінансової самостійності місцевого самоврядування (виявляється як на основі прямих вказівок в тексті, так й по підсумках системного тлумачення відповідних положень проекту).

Необхідно зазначити, що вказані принципи фактично спрямовані на формування феномену «компетенції» місцевого самоврядування, який на мегарівні також виступає в якості принципу локальної демократії.

Це підтверджується тим, що Європейська Хартія місцевого самоврядування передбачає імперативну норму про те, що сфера компетенції місцевого самоврядування має визначатися конституцією та законами держави на основі дотримання таких принципів:

- принципу правової автономності місцевого самоврядування: «основні повноваження і функції місцевих властей мають визначатися конституцією або законом держави» (частина 1 ст. 4 Хартії). Конституційна і законодавча легалізація в формі регламентації, визначення, регулювання компетенції місцевого самоврядування – вже апріорі є не тільки свідомим визнанням державою важливості і необхідності інституту місцевого самоврядування, а й важливою гарантією права територіальної громади на самостійне вирішення всіх питань місцевого значення, оскільки у правовій державі заборонено

втручання органу публічної влади у сферу компетенції іншого органу;

- принципу повноти повноважень місцевого самоврядування та необмеженості самоврядних прав: «повноваження, якими наділяються місцеві власті, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом» (частина 4 ст. 4 Хартії). Таким чином встановлюється статутарна і функціональна граничність публічної державної влади та її загальна і самообмеженість в питанні модифікації повноважень місцевого самоврядування, включаючи: а) суб'єктність самої територіальної громади; б) органів, що вона створює; в) інших органів та суб'єктів місцевого самоврядування, що функціонують на відповідній території держави, а також можливість динаміки таких повноважень тільки у порядку передбаченому законом;

- принципу підзаконності місцевого самоврядування: «місцеві власті, в межах закону, повинні мати повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене ніякому іншому органу» (частина 2 ст. 4 Хартії). Звідси випливає, що органи місцевого самоврядування можуть здійснювати лише повноваження, які визначені законом – це, по-перше, повністю відповідає принципам функціонування органів публічної влади в правовій демократичній державі; а, по-друге, формує серйозний організаційно-правовий механізм визначення компетенції місцевого самоврядування шляхом творчого підходу його органів до інтерпретації питань місцевого значення з метою їх вирішення.

До реалізації цього принципу вітчизняний законодавець може підійти різними шляхами:

а) враховуючи досвід держав з англо-американською системою права, де, починаючи з ХІХ ст. діє прин-

цип «позитивного» регулювання діяльності місцевого самоврядування і законодавче визначення його компетенції, що здійснюється за допомогою правила Діллона, сформульованого в 1868 році верховним суддею штату Айова Дж. Діллоном, відносно того, що «муніципальні корпорації зобов'язані своїм створенням і отримують всі свої права і повноваження від легіслатур штатів» [8]. Звідсіля обсяг повноважень органів місцевого самоврядування встановлюється шляхом детального перерахування їх прав і обов'язків. Відповідно, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи правомочні діяти лише таким чином, як це передбачено законом. Але такий підхід більш відповідає втіленню нормативної моделі місцевого самоврядування, що ґрунтується на його державницькій теорії походження. Крім того, він має відповідний суттєвий недолік – перераховані повноваження є абсолютними, їх коло є обмеженим та не підпадає під розширювальне тлумачення;

б) враховуючи досвід континентальної системи територіальної організації влади, де діє принцип «негативного» регулювання повноважень і відповідно до якого органи місцевого самоврядування можуть діяти будь-яким чином, якщо це прямо не заборонено законом. В цьому випадку обсяг повноважень місцевого самоврядування визначається «залишковим вільним простором», який за законом не надано органам державної влади. Вважаємо, що такий спосіб є більш продуктивним, він не тільки розвиває внутрішню мотивацію органів місцевого самоврядування щодо здійснення своїх повноважень, а й робить процес формування та розширення компетенції органів місцевого самоврядування фактично перманентним. Так, наприклад, у Конституції ФРН (п. 2 ст. 28) закріплено, що «громадам має бути надане право регламентувати в рамках закону під свою відповідальність всі справи місцевого співтовариства» [9], а в конституціях

земель ФРН даний принцип конкретизується: «громади є на своїй території виключними володарями всіх повноважень місцевого публічного управління, що здійснюється на основі їх власної відповідальності. Вони можуть вирішувати будь-яке завдання публічної влади, крім випадків, коли вирішення цих завдань покладене на інші відомства в громадських інтересах спеціальним приписом закону» (п. 1 ст. 137 Конституції землі Гессен) [10];

- принципу адаптації делегованих повноважень до місцевих умов: «якщо повноваження делегуються місцевим властям центральним чи регіональним органом, місцеві власті, у міру можливості, мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов» (частина 5 ст. 4 Хартії). Цей принцип обумовлений тим, що крім власних (самоврядних) повноважень, органи місцевого самоврядування реалізують також окремі повноваження органів виконавчої влади, які ним делегуються законом. Така практика є досить поширеною в державах Європи, в тому числі і в Україні. Але в цьому питанні наша держава є лідером, бо, на одне самоврядне повноваження органів місцевого самоврядування фактично приходиться три делегованих повноваження органів виконавчої влади (див. профільний Закон України від 21 травня 1997 року [11]). Такий перекіс є свідомим надмірною концентрацією повноважень на рівні державної публічної влади та низької довіри держави до місцевого самоврядування та об'єктивно потребує свого вирішення через децентралізацію повноважень шляхом їх деконцентрації.

Разом з цим тут має бути забезпечена свобода дії органів місцевого самоврядування, вони повинні не тільки зберігати право контролю над повноваженнями, які ним делеговані (передані), але й мати можливість ефективно їх виконувати, вважаючи на відповідні фінансові ресурси, що повинні передаватися «зверху» разом



з повноваженнями для їх виконання. Крім того органи місцевого самоврядування повинні зберігати право контролю і над умовами цього делегування, постійно беручи до уваги місцеву ситуацію;

- принципу врахування інтересів територіальних громад: «у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються місцевих властей, з останніми мають проводитися консультації і, у міру можливості, своєчасно і належним чином» (частина 6 ст. 4 Хартії).

Таким чином, при визначенні предметів відання місцевого самоврядування вихідними засадами мають слугувати положення Європейської Хартії місцевого самоврядування, згідно з якими воно є самостійним і під свою відповідальність (громади, органу місцевого самоврядування, посадової особи місцевого самоврядування) вирішує, по-перше, питання місцевого значення в інтересах місцевого населення та, по-друге, питання, що віднесені до відання органів державної влади, але їх вирішення, згідно з принципом децентралізації, делегується (передається) в систему місцевого самоврядування.

Українському законодавцю слід враховувати, що, відповідно до цих положень національне законодавство багатьох сучасних держав до предметів відання місцевого самоврядування включає:

1) питання місцевого значення – тобто такі питання, від вирішення яких залежить стабільне функціонування територіальної громади. Саме ці питання складають основний об'єкт місцевого самоврядування, хоча їх дефініція є відсутньою в Конституції, а їх вичерпний перелік – є відсутнім в профільному законодавстві України про місцеве самоврядування;

2) питання, що не вважаються безпосередньо місцевими і право

вирішувати які делегується, відповідно до закону, органам місцевого самоврядування.

Цей принцип фактично носить стратегічний характер, бо його застосування в національному законодавстві України про місцеве самоврядування об'єктивно спрямоване на зміну всієї філософії муніципальної діяльності. По-перше, дефінітивне визначення законодавцем питань місцевого значення, буде сприяти чіткому окресленню не тільки кола таких питань, а й відповідної межі діяльності як самої територіальної громади, так й органів, що вона формує і суб'єктів місцевого самоврядування, що діють на її території. По-друге, повинна пройти трансформація змістовного наповнення «питань місцевого значення» – вони з переважно переліку таких питань, повинні перетворитися в коло послуг (муніципальних послуг), що надаються органами місцевого самоврядування жителям-членам територіальної громади, з метою реалізації їх індивідуальних, групових, колективних інтересів. По-третє, повинно змінитися ставлення законодавця до питань, що нібито не вважаються безпосередньо місцевими і право вирішувати які делегується, відповідно до закону, органам місцевого самоврядування. Слід наголосити, що такі питання є безпосередньо місцевими, бо їх реалізація можлива лише на рівні територіальної громади, що існує на локальному рівні функціонування соціуму. Причому тут немає й тіні сумніву, бо інакше держава й не делегувала їх на рівень місцевого самоврядування – саме туди де вони можуть бути оперативні і ефективно, тобто з відповідним соціальним ефектом, реалізованими. Але тут держава повинна зробити й наступні кроки – передати делеговані повноваження виконавчої влади у власні повноваження територіальної громади та сформованих нею органів.

Список використаних джерел

1. *Баймуратов М. А.* Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины/ М. А. Баймуратов// Дисс... д. ю. н. – Одесса, 1996. – С. 45.
2. *Див.:* Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: методологічні підходи до визначення основних ознак/ М. О. Баймуратов// Публічне право. – 2011. - № 2. – С. 4 – 11.
3. *Ромашов Р. А.* Современный конституционализм: вопросы истории и теории / Р. А. Ромашов. – СПб.: Санкт-Петербургская академия МВД России, 1998. – С. 12.
4. *Баймуратов М. М.* Місцеве самоврядування як суб'єкт компетенції: до визначення парадигми повноважень / М. М. Баймуратов // Порівняльно-правові дослідження. – 2008. – № 2. – С. 120.
5. *Європейська* Хартія місцевого самоврядування 1985 року. – РЄ, 1990. – 8 с.
6. *Про* ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 року// Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
7. *Конституція* України 1996 року: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 2-го скликання // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. *Барабашев Г. В.* Местное самоуправление: Учеб. пособие/ Г. В. Барабашев. – М.: Из-во МГУ, 1996. – С. 265-268.
9. *Конституция* Федеративной Республики Германия 1949 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rfhwb.de/Pravo/Pravo_ru/pravo_ru1.htm
10. *Конституция* Гессена (Федеральная земля ФРГ) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/?p=225>
11. *Про* місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року// Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170

Баймуратов М. О. До питання про вибір національної моделі місцевого самоврядування (частина перша)

У статті розглянуто методологічні та аксіологічні підходи до вибору Україною національної моделі місцевого самоврядування, містяться пропозиції законодавцю щодо вибору оптимального набору параметрів такої моделі.

Ключові слова: національна модель місцевого самоврядування, територіальна громада, публічна самоврядна влада, публічна державна влада, місцеве самоврядування.

Баймуратов М. А. К вопросу о выборе национальной модели местного самоуправления (часть первая)

В статье рассмотрены методологические и аксиологические подходы к выбору Украиной национальной модели местного самоуправления, содержатся предложения законодателю по выбору оптимального набора параметров такой модели.

Ключевые слова: национальная модель местного самоуправления, территориальная громада, публичная самоуправленческая власть, публичная государственная власть, местное самоуправление.

Baymuratov M. For Question of choice national former of local government (part one)

In the article reviewed the methodological and axiological approaches to the selection of Ukraine national former of local government, legislators are suggestions for choosing the optimal set of parameters of the former.

Key words: national former of local government, local community, public self-governing authorities, public state authority, local government.