

УДК 327.7+352(4)

## Демократичні традиції local self-government в Європейській Хартії про місцеве самоврядування

С.К. КОСТЮЧКОВ

Херсонський державний університет, м. Херсон, Україна  
E-mail: kosser.63@mail.ru

### Авторське резюме

У статті розглядаються проблеми розвитку інституту місцевого самоврядування в країнах Європи, які здійснюють демократичний транзит, а також в європейських державах, де накопичено віковий досвід народовладдя.

Автор акцентує увагу на принципових положеннях Європейської Хартії про місцеве самоврядування, основна роль якої полягає в компенсації відсутності спільних європейських стандартів для захисту та подальшого розвитку прав і основних свобод місцевих органів влади; аналізується роль Хартії, як надзвичайно важливої міжнародної конвенції, котра визначає і захищає принципи місцевого самоврядування в Європі.

**Ключові слова:** демократичний транзит, місцеве самоврядування, Європейська Хартія про місцеве самоврядування, влада загальної компетенції, принцип субсидіарності, демократична правова держава.

## Democratic traditions local self-government the European Charter on local self-government

S.K. KOSTIUCHKOV

Kherson state university, Kherson, Ukraine  
E-mail: kosser.63@mail.ru

### Abstract

The problems of development of the institution of local government in Europe, engaged in democratic transition, as well as in European countries, which have accumulated a century of democracy.

The author focuses on the fundamental provisions of the European Charter of Local Self-Government, the main role of which is to compensate for the lack of common European standards for the protection and further development of human rights and fundamental freedoms of local authorities; examines the role of the Charter as an extremely important international convention that defines and defends the principles of local Government in Europe.

**Keywords:** democratic transition, local government, the European Charter of Local Self-Government, the power of general competence, the principle of subsidiarity, democratic constitutional state.

**Постановка проблеми.** У ХХІ столітті переважна більшість країн пострадянського простору атрибутовані необхідним набором ознак, властивостей і рис, характерних для країн демократичного транзиту. Це - багатопартійність, демократичні вибори, неурядові громадські організації, відносно незалежні засоби масової інформації, гарантована відповідальність уряду перед парламентом, законодавчо регламентована зміна урядів, дотримання громадянських прав і свобод. Однак наявність окремих структурних елементів демократії не обов'язково негайно і автоматично приводить до утвердження реальної демократії. Індикатором демократизації конкретної країни виступає не тільки факт наявності політичних інститутів, сформованих за західними зразками і моделями, але, в першу чергу, ефективність їх функціонування в конкретних політичних, соціальних та економічних умовах суспільства, що трансформується.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Увага до проблем розвитку місцевого самоврядування зростає в перехідні періоди, як це відбулося в кінці ХХ століття. У зв'язку з якісними змі-

нами суспільства на Заході і кризою моделі соціалізму в СРСР, у країнах Східної Європи і деяких країнах Азії та Африки робляться спроби пошуку нових підходів до їх аналізу. У політичній науці і практиці країн Європи, особливо постсоціалістичних, особливого звучання почали набувати поняття «місцеве самоврядування» та «локальна демократія» в їх сучасному трактуванні. У цьому зв'язку з'явилися роботи, в яких знайшли відображення такі питання, як форми, механізми і характер ефективної участі громадян європейських країн у суспільному управлінні на різних рівнях, особливості процесу політичної соціалізації суспільства, його організаційного структурування й нарешті головне - імплементація положень Європейської Хартії про місцеве самоврядування в демократичну практику країн Європи.

До праць, що розкриває різні аспекти місцевого самоврядування, можна віднести роботи вітчизняних та російських вчених О.С.Александрової, М.О.Баймуратова, Г.В.Барабашева, О.В.Батанова, В.І.Борденюка, І.І.Кального, В.М.Кампо, Н.І.Корнієнка, В.В.Кравченка, М.П.Орзіха, М.А.Пухтин-

© С.К. Костючков, 2013

ського, В.Ф.Шрейдера та інших. З проблеми узагальнення досвіду партнерства між громадськими організаціями та місцевими адміністраціями, а також впливу муніципального управління на громадянське суспільство в зарубіжних країнах заслуговують бути відзначеними праці зарубіжних учених Х.Альдтфера, Р.Бетлі, Дж.У.Гарнера, Б.Майера, А.Нортон, Е.Остром, Р.Патнема, Д.Стокера, Дж.Хілла, Х.Шоллера, Г.Штімпфла, а також вітчизняних та російських дослідників - Ж.Д.Анпілогової, А.Ф.Гукалюка, Є.Б.Євдокимова, О.Г.Лиски, А.С.Матвієнка, Н.Р.Міхасюка, Я.Ю.Старцева, А.Ф.Ткачука.

**Мета дослідження** - розглянути сутність, основні положення та принципи Європейської Хартії про місцеве самоврядування, визначити відповідність її конституційним засадам країн Європи, в тому числі й України, проаналізувати базові принципи, що лежать в основі демократичної системи місцевого самоврядування: право на місцеве самоврядування, владу загальної компетенції, принцип субсидіарності.

**Виклад основного матеріалу.** Кардинальні політичні зміни, що відбулися на початку 90-х років XX століття в соціалістичних країнах Центральної і Східної Європи, розпад Радянського Союзу, призвели до виникнення ряду нових незалежних держав, так чи інакше об'єднаних процесом демократичного транзиту, який супроводжується оформленням якісно нових політичних і громадських інститутів. Всі ці держави знаходяться на різних етапах переходу до демократії і між ними існують різного ступеня відмінності у рівні демократизації суспільства, стабільності політичної системи, економічного розвитку. Дані відмінності детерміновані особливостями політичного та соціального клімату в посткомуністичних державах, психологічною та моральною підготовленістю суспільства до радикальних реформ, культурно-історичними традиціями соціуму.

Формування місцевого самоврядування є однією з складних проблем теорії і практики будівництва демократичної держави і громадянського суспільства не тільки в країнах демократичного транзиту, але і в країнах, де накопичено віковий досвід народовладдя. Органи місцевого самоврядування відіграють ключову роль у розробці та вирішенні безлічі питань локального значення, виступаючи потужним чинником демократизації та політичної стабілізації соціуму. Крім того, місцеве самоврядування надає населенню додаткові можливості участі в політичному процесі. Як зазначає американський політолог Е.Остром, президент Товариства соціального вибору, «від знань і

умінь, що здобуваються людьми в малих політичних спільнотах, багато в чому залежить їх здатність функціонувати в рамках великих спільнот. Тому гарною основою для розуміння суперечливого характеру політичних взаємин, а також оволодіння мистецтвом врегулювати свої відносини з іншими людьми в конфліктній ситуації може стати досвід участі в управлінні на місцевому рівні»[1, с.153]. Англійський дослідник Д.М.Хілл у своїй монографії «Теорія демократії та місцеве управління» звертає увагу на те, що «місцеве самоврядування зміцнює права громадян і є важливим засобом політичної освіти. Місцеві представницькі інститути дозволяють великій кількості людей брати активну участь у втіленні принципів демократії»[10, с.3].

Слід зауважити, що теорія і практика сучасного місцевого самоврядування є результатом аналізу глибоких історичних традицій різних країн та синтезу елементи різноманітних наукових концепцій, котрі визначають різноманітні підходи до трактування природи й сутності даного соціального феномена.

Основні принципи змісту і сутності місцевого самоврядування відображає European Charter of Local Self-Government - Європейська Хартія про місцеве самоврядування, прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 року. Вона є першою і єдиною міжнародною конвенцією, яка визначає і захищає принципи місцевого самоврядування в Європі. Європейська Хартія місцевого самоврядування була укладена в Раді Європи комітетом урядових експертів під управлінням Керівного комітету з місцевих та регіональних демократій (CDLR), на основі проекту, запропонованого Постійною конференцією місцевих і регіональних органів влади Європи (CLARE).

Хартія була запропонована для підписання у вигляді конвенції країн-членів Ради Європи 15 жовтня місяця 1985 року на XX пленарному засіданні CLARE, і тільки після підписання чотирьох ратифікаційних грамот вона вступила в дію 1 вересня 1988 року.

Хартія підписана і ратифікована наступними країнами-членами Ради Європи: Австрія, Албанія, Болгарія, Великобританія, Угорщина, Німеччина, Греція, Данія, Естонія, Ісландія, Іспанія, Італія, Кіпр, Латвія, Литва, Ліхтенштейн, Люксембург, Македонія, Мальта, Молдова, Нідерланди, Норвегія, Польща, Португалія, Російська Федерація, Словаччина, Словенія, Туреччина, Україна, Фінляндія, Хорватія, Чеська республіка, Швеція. Тільки підписали Хартію Бельгія, Ірландія і Франція [7, с.5-10].

Мета Європейської Хартії місцевого само-

врядування полягає в компенсації відсутності спільних європейських стандартів для захисту та подальшого розвитку прав і основних свобод місцевих органів влади, як найбільш наближеного до громадян рівня управління, надаючи їм можливість ефективно брати участь у прийнятті рішень, що впливають на простір, в якому вони щодня існують.

Від країн, які її ратифікували, Хартія вимагає впровадити основні положення, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність місцевих органів влади. У Хартії послідовно проводиться думка про те, що рівень автономності, даний місцевим органам влади, може слугувати мірилом справжньої демократії в цій державі.

Хартія складається з трьох частин. У першій частині викладені нормативні положення, що містять основні принципи місцевого самоврядування; вказано на конституційну і правову основу місцевого самоврядування; викладено принципи, які визначають межі повноважень місцевих органів та гарантують незалежність адміністративних структур; викладено дві важливі статті, які регламентують адміністративний нагляд за діяльністю місцевих органів і забезпечення їм доступу до достатніх фінансових ресурсів за умов, які узгоджуються з основним принципом їх автономії. Друга частина містить у собі різноманітні положення, що стосуються обсягу зобов'язань, прийнятих сторонами. У третій частині тексту Хартії викладені прикінцеві положення, що відповідають тим, які, як правило, вносяться до конвенції, укладені під патронатом Ради Європи.

Оскільки Україна є членом Ради Європи, то інститут місцевого самоврядування в її Конституції повинен конвенціонально відповідати Європейській Хартії місцевого самоврядування. Тут не буде зайвим нагадати основні положення цього документа:

- принцип місцевого самоврядування повинен бути визначений у законодавстві і, по можливості, в конституції країни (стаття 2);

- під місцевим самоврядуванням розуміється право і спроможність місцевих властей, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, що лежать у сфері їх компетенції, в інтересах місцевого населення (пункт 1, стаття 3);

- це право здійснюється радами або зборами, що складаються з членів, обраних шляхом вільного, таємного, рівного, прямого і загального голосування (пункт 2, стаття 3);

- ради або збори можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це не скасовує використання зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян у випадках, передбачених законом (пункт 2, стаття 3);

- основні повноваження органів місцевого

самоврядування визначаються конституцією або законом, у межах яких вони мають повну свободу дій для здійснення власних ініціатив (пункт 1,2, стаття 4);

- під час делегування повноважень органам місцевого самоврядування вони зобов'язані, наскільки це можливо, мати можливість застосувати їх для здійснення в місцевих умовах (пункт 5, стаття 4);

- органи місцевого самоврядування повинні мати можливість, не порушуючи загальних законодавчих положень, визначити свої власні внутрішні адміністративні структури з тим, щоб вони відповідали місцевим вимогам і забезпечували ефективне управління (пункт 1, стаття 6);

- органи місцевого самоврядування мають право на володіння достатніми власними коштами, якими вони можуть вільно розпоряджатися для здійснення своїх функцій (пункт 1, стаття 9);

- будь-який адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування може бути призначений тільки для забезпечення дотримання законності та конституційних принципів. Однак адміністративний контроль може також контролюватися вищими органами влади на предмет належного виконання органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень;

- органи місцевого самоврядування повинні мати право на судовий захист для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і дотримання закріплених конституцією і законодавством країни принципів місцевого самоврядування (стаття 11) [6, с.71].

Безумовно, що Європейська Хартія про місцеве самоврядування в досить гнучкій формі встановлює базові принципи, що лежать в основі демократичної системи місцевого самоврядування: право на місцеве самоврядування, влада загальної компетенції, принцип субсидіарності. Право на місцеве самоврядування знаходить своє вираження в законодавчому закріпленні цього положення в рамках конституційної системи. Місцева влада має чітко визначений статус, гарантований національними конституціями або основним законом практично у всіх державах Європи. Їх права, наприклад, полягають у турботі про справи їхніх громад (Данія) або в управлінні та регулюванні своєї власної діяльності (Німеччина).

Влада загальної компетенції в європейських країнах традиційно надає можливість органам місцевого самоврядування ініціювати будь-які дії на захист інтересів своїх громад, за винятком тих, неприпустимість яких закріплена в законодавстві держави. Наприклад, у більшості західноєвропейських країн місцева влада має владні повноваження загальної компетенції, тобто наділена правом робити будь-які дії на захист інтересів місцевої громади,

яка знаходиться у сфері її владних повноважень. Визначальним пунктом тут є не певний набір владних повноважень і обов'язків по відношенню до територіальної громади, але влада більш широкого діапазону, яка реалізується не тільки в місцевому, а й у загальнонаціональному масштабі.

Принцип субсидіарності (достатності) передбачає забезпечення такого положення, коли компетенція в тій чи іншій сфері суспільної діяльності по можливості належить найбільш низького рівня управління, максимально наближеному до населення. Вперше це принцип отримав достатньо повне формулювання в енциклопедії Папи Пія XI «Рерум Новарум» (лат. зміни), яка була опублікована в 1931 році: «Не можна змінювати або порушувати цей найбільш важливий принцип соціальної філософії: повноваження, які люди здатні здійснювати з власної ініціативи і власними способами, не повинні бути відібрані у них і передані громаді, так було б несправедливо і суттєво порушило б громадський порядок, якщо відібрати у більш низького соціального утворення функції, які воно може виконувати самостійно і передати їх соціальному утворенню більш високого порядку. Єдина мета такого суспільного втручання полягає в тому, щоб допомогти членам суспільства, а не знищити або поглинути їх» [9, с.10].

Реформи державного управління та місцевого самоврядування виходили з загально-го стратегічного завдання колишніх соціалістичних країн Центральної та Східної Європи та країн пострадянського простору з побудови демократичної правової держави, яка визнає і гарантує права і свободи людини, що створює економічні, політичні, соціальні та правові умови для їх реалізації. На наш погляд, можна виділити кілька принципів реформування системи місцевого самоврядування в країнах, що здійснюють побудову демократичного суспільства:

- реабілітація ідеї місцевого самоврядуван-

ня на основі історичних традицій даної країни, політичних, економічних та соціокультурних факторів суспільного розвитку;

- створення правових гарантій розвитку інституту місцевого самоврядування;

- виключення з чинної конституції положення про керівну роль комуністичної (або будь-якої іншої) партії та одночасне здійснення департизації державного та місцевого управління;

- проголошення і правове закріплення в діючих конституціях принципу поділу влади;

- демократизація та децентралізація системи державного управління і в цьому зв'язку встановлення основних принципів взаємовідносин місцевого самоврядування та державної влади;

- проведення реформи адміністративно-територіального устрою;

- створення нової системи підготовки та перепідготовки державних і муніципальних службовців.

**Висновки.** Утвердження і розвиток інституту місцевого самоврядування проходить принаймні три основні фази: перша фаза - це формування і становлення даного інституту; друга фаза - його «легітимізація», укорінення в суспільстві і суспільній свідомості, адаптація до традицій і норм, і лише третя фаза означає зростання його ефективності, свого роду ампліфікацію. Ці фази можуть бути когерентними, але, як правило, вони розділені хронологічно, причому часто найбільш тривалою є саме друга фаза. У даній фазі, на нашу думку, в теперішній час і знаходиться розвиток місцевого самоврядування в колишніх соціалістичних країнах Центральної і Східної Європи та країнах пострадянського простору. Демократичні інститути, до яких відноситься місцеве самоврядування, в тому чи іншому суспільстві стають дійсно ефективними лише в результаті тривалого процесу розвитку та адаптації до умов і традицій даного конкретного суспільства.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Абакумов С.А. На пути к гражданскому обществу. Гражданское общество и власть. Противники или партнеры? / С.А.Абакумов. – М.: «Галерея», 2005. – С.15-18, 76-78.
2. Автономов А.С. Европейская хартия местного самоуправления и ее значение / А.С.Автономов, А.А.Захаров, А.И.Черкасов. - ПОЛИС, 1998. - №4. – С.168-172.
3. Барабашев Г.В. Организация и функционирование местного самоуправления (опыт зарубежных стран) / Г.В.Барабашев, К.Ф.Шеремет. - М.: Изд-во Моск. Ун-та, 1991. – 275с.
4. Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления: отечественная и зарубежная практика: монография / В. А.Григорьев. – К.: Истина, 2005. – 424 с.
5. Зеевальд О. Значение местного самоуправления и его основные модели в европейских странах / О.Зеевальд // Местное самоуправление: Сборник нормативных актов: 2-е изд. – М., 1995. – С.9-20.
6. Європейська Хартія місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – К., 1994. – Вип.1/2 (6/7). - С.71.
7. Європейська Хартія місцевого самоврядування Ради Європи та її моніторингова система: Управління сучасним містом.- Дніпропетровськ: УАДУ, 2000. - Вип.5. - С.5-10.
8. Конституционное право зарубежных стран / [под. Ред. М.В.Баглай, Ю.И.Лейбо, Л.М.Энтин ]. - М.: Норма, 2004. – 832с.
9. Определение и пределы принципа субсидиарности. Доклад Координационного Комитета по местным и региональным властям (CDLR) // Коммуны и регионы Европы. – Страсбург: Издание Совета Европы, 1994. - Вып.55. – С.10.
10. Хилл Д.М. Теория демократии и местное управление / Д.М.Хилл. -Лондон, 1974. – 326с.

Стаття надійшла до редакції 02.09.2013

## REFERENCES:

1. *Abakumov S.A* Na puti k grazhdanskomu obshchestvu. Grazhdanskoye obshchestvo i vlast. Protivniki ili partnery? (On the way civil society. Civil society and power. Opponents or partners?). Moscow, 2005. pp.15-18, 76-78.
2. *Autonomov A.S.* Yevropeyskaya khartiya mestnogo samoupravleniya i yeye znachenije (Evropeyskaya Charter of local self-government and its importance). *POLIS*, 1998. no.4. pp.168-172.
3. *Barabashhev G.V.* Organizatsiya i funktsionirovaniye mestnogo samoupravleniya (opyt zarubezhnykh stran) (O Grigoriev V.A. Evolyutsiya mestnogo samoupravleniya: otechestvennaya i zarubezhnaya praktika: monografiya (Evolution of Local Government: Patriotic and foreign practice: monohrafiyya). Kyiv, 2005. 424 p.
5. *Zeevald O.* Znachenije mestnogo samoupravleniya i yego osnovnyye modeli v yevropeyskikh stranakh (The value of local government and its basic models in the European countries). *Mestnoye samoupravleniye: Sbornik normativnykh aktov: 2-e izd.* Moscow, 1995. pp. 9-20.
6. *Evropeyska Khartiya mistsevogo samovryaduvannya* (European Charter of Local Self-Government). *Mistseve ta regionalne samovryaduvannya v Ukraini*. Kyiv, 1994. no.1/2 (6/7). pp.71.
7. *Evropeyska Khartiya mistsevogo samovryaduvannya Radi Evropi ta її monitoringova sistema: Upravlinnya suchasnim mistom* (European Charter of Local Self-Government Council of Europe and its monitoring system: Managing a modern city). Dnepropetrovsk, 2000. no.5. pp.5-10.
8. *Konstitutsionnoye pravo zarubezhnykh stran* (Konstitutional right foreign countries). Moscow, 2004. 832p.
9. *Opredeleniye i predely printsipa subsidiarnosti. Doklad Koordinatsionnogo Komiteta po mestnym i regionalnym vlastyam (CDLR)* (Definition and predely principle of subsidiarity. Report of the Coordinating Committee for local and regional authorities (CDLR). *Kommuny i regiony Yevropy*. Strasbourg, 1994. no.55. p.10.
10. *Hill D.M.* Teoriya demokratii i mestnoye upravleniye (Theory of democracy and local self-government). London, 1974. 326p.

**Костючков Сергій Карпович** – кандидат політичних наук, доцент  
Херсонський державний університет  
Адреса: 73000, м.Херсон, вул. 40 років Жовтня, 27  
E-mail: kossier.63@mail.ru

**Kostiuchkov Serhii Karpovych** – PhD in political science, associate professor  
Kherson state university  
Address: 27, 40 years of October Str., Kherson, 73000  
E-mail: kossier.63@mail.ru