

МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 342.55(477);321.7

Абасов Г.Г.,

к.ю.н., доцент Національного університету
«Одеська юридична академія»

ПЕРСПЕКТИВНІ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Стаття присвячена вивченню і аналізу існуючої та перспективної моделі місцевого самоврядування в Україні.

Статья посвящена изучению и анализу существующей и перспективной модели местного самоуправления в Украине.

The Article is sanctified to the study and analysis to existing and perspective model of local self-government in Ukraine.

Постановка проблеми. Визначення періоду, з якого можна відраховувати розвиток місцевого самоврядування як окремого державно-правового інституту в Україні, є питанням досить дискусійним, оскільки тривалий час Україна входила до складу різних країн і не мала власної автономії, як справедливо зазначає Ю.С. Шемшученко [1] «тривалий час панувала точка зору, що в Україні не було ні власної державності, ні власної правової системи».

Ступінь розробки теми. Дослідженням теорії гарантій в державно-правовій сфері займалися такі вчені як: Р. Амірова, М. Абдулаєв, Н. Боброва, М. Вітрук, В. Журавський, Т. Заворотченко, О. Зинов'єв, С. Комаров, В. Корельський, В. Коток, В. Кравченко, О. Лукашева, І. Магновський, М. Марченко, А. Міцкевич, П. Недбайло, М. Орзіх, В. Перевалов, В. Погорілко, А. Полянський, Ж. Пустовіт, Ю. Соколенко, М. Ставнійчук, Ю. Тодика, О. Фрицький, Ю. Шемшученко, Ю. Шимін та інші.

Серед вчених зарубіжних країн, які займалися проблематикою муніципального права та місцевого самоврядування, варто вказати таких як: І. Алебастрова, Ж. Асанов, Г. Барабашев, А. Вороненко, Т. Голубева, В. Григор'єв, В. Евдокимов, Н. Емельянов, В. Еремян, Н. Ермошенко, Е. Колюшин, Н. Медведєв, Н. Пешин, К. Плоккер, Н. Постовой, И. Светлова, Я. Старцев, Е. Харлоф, Г. Холліс, А. Черкасов, К. Шеремет, Н. Шишкіна, М. Штатаина, К. Шугрина, О. Ярошук та ін.

Так, дійсно, ще у додержавну епоху за умов первісно-суспільного ладу існували форми управління територіальною громадою, і це не могло не вплинути на міське та сільське самоврядування Київської Русі, особливо на громадянське самоврядування міст, що мали значну адміністративну,

господарську та судову автономію від князівської адміністрації і навіть вічових зборів.

Метою статті є вивчення і аналіз історії та розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні, а також визначення оптимальної перспективної моделі місцевого самоврядування.

Проте, періоди розвитку зародків місцевого самоврядування в Україні чергувались із тривалими етапами високоцентралізованої державної влади. Суттєві корективи в розвиток місцевого самоврядування в Україні внесла Велика Вітчизняна війна. На підставі Указу «Про военний стан» усі функції органів державної влади в прифронтовій території радянська влада вимушена була передати так званим Радам фронтів, армій, округів.

У радянський період ідеї місцевого самоврядування не були повністю нівельовані доктриною та практикою тих років. Місцеві ради народних депутатів у 30-40 х р. ХХ ст. являли нижчу ланку єдиного державного апарату, проте кожний крок їх був підконтрольний та підпорядкований державним органам влади. Будь-яке рішення, яке не узгоджувалось із єдиною політикою держави, могло бути скасоване, посилаючись на невідповідність чи недоцільність. Отже, хоча в той період й існували місцеві ради, які формувались на виборчій основі, проте не можна їх діяльність вважати проявом права на місцеве самоврядування, оскільки їх дії в процесі функціонування не мали жодних ознак незалежності у вирішенні будь-яких питань місцевого значення без попереднього узгодження з «центром».

У вітчизняний же науковий обіг класичне розуміння поняття «самоврядування» повертається тільки в 50-60-і роки ХХ ст., хоча, воно знов таки, здебільшого пов'язується з діяльністю місцевих рад. Саме в ці часи в радянській літературі активно розробляється ідея місцевих рад як органів самоврядування, хоча під останнім розумілося лише розширення участі громадян в управлінні, контроль з їх боку за діяльністю органів управління і посадових осіб, участь в обговоренні підготовлених проєктів рішень тощо. У 70-80-і роки в радянській правовій науці з'являються фундаментальні теоретичні розробки, в яких місцеві ради розглядаються як органи з подвійною природою – як органи державної влади на місцях, які входять до єдиної системи рад, та органи громадського самоврядування населення, які представляють інтереси народу. Через те, що вітчизняна доктрина організації місцевої влади будувалася на принципах, абсолютно не сумісних з принципами класичного (буржуазного) самоврядування, в СРСР, в тому числі й в Україні, наукові знання про організацію, діяльність і розвиток місцевого самоврядування переважно торкалися зарубіжного досвіду функціонування муніципальних структур, причому, як правило, під критичним кутом зору. Зокрема, ще в 70-х роках деякі вітчизняні автори, аналізуючи діяльність місцевих рад, паралельно звертали увагу на шляхи розвитку місцевих органів влади і управління в капіталістичних країнах, їх відносини з центральними органами держави [2,с.18-23]. Зазначаючи, що термін «місцеве самоврядування» належить буржуазній державно-правовій

науці, вчені-конституціоналісти ще в 1983 р. констатували, що класична теорія місцевого самоврядування «виходить з протилежності державних і громадських інтересів, центру і місць», її сутність полягає в «природному праві місцевих громад та більш крупних територіальних спільностей людей на самоврядування, тобто на самостійність у вирішенні місцевих справ в рамках закону, але без втручання центральних органів влади» [3,с.97].

Новітній період розвитку місцевого самоврядування Україна отримала після здобуття незалежності у 1991 р. коли демократичні перетворення в державі призвели до того, що стала «реанімуватись» майже зникла за радянських часів ідея виділення місцевого самоврядування із системи державної влади. Прийнята у 1996 р. Конституція України остаточно закріпила статус місцевого самоврядування, присвятивши йому окремих розділ XI «Місцеве самоврядування», де знайшли своє закріплення конституційні основи становлення та реалізації публічної самоврядної влади. У ст.5 Конституції України закріплюється, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Таким чином, Основний Закон держави розділив публічну владу на публічну державну, що здійснюється народом через органи держави, і публічну самоврядну, що здійснюється через органи місцевого самоврядування. Ще одним підтвердженням цього факту слугує закріплене у ст.7 Конституції України положення, у відповідності до якого в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.

Наступним кроком у розвитку національної моделі місцевого самоврядування стала ратифікація Україною в липні 1997 р. Європейської Хартії місцевого самоврядування. У цей період, після ухвалення Верховною Радою України Конституції, точилась гостра боротьба щодо визначення пріоритетів у сфері місцевого самоврядування. Після прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» парламент ратифікував Хартію без будь-яких застережень, що мало на меті збалансувати систему місцевого самоврядування. Проте такий підхід парламенту зумовив практично постійний конфлікт між Україною та Радою Європи, оскільки ні політично, ні юридично «молода» держава, яка щойно отримала незалежність і знаходилась у стані розвитку, що супроводжувався тривалими політичними та економічними кризами, не могла впродовж тривалого часу виконати взяті зобов'язання Хартії.

Ратифікація Україною тексту Хартії без жодних застережень відразу призвела до проблем її практичного втілення. Однак труднощі її реалізації цим не обмежились. Так, Верховна Рада України ратифікувала Хартію у 1997 р., а її офіційний переклад та опублікування відбулось лише у 2002 р. Тобто п'ять років Хартія фактично не мала чинності, оскільки жоден судовий орган не міг би посилатися на її положення [4, с. 467]. Тому впродовж тривалого часу правові питання імплементації, гармонізації й узгодження Хартії та законодавства України з питань місцевого самоврядування у багатьох випадках залишались практично

нерозв'язаними. Органи законодавчої та виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування підходили до впровадження Хартії більше із соціально-політичних, ніж з правових міркувань. Після офіційного оприлюднення Хартії постали нові проблеми її впровадження: подолання правового нігілізму серед державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, проблеми організаційного, правового, фінансово-економічного гарантування прав місцевого самоврядування, які й досі залишаються невирішеними.

Тобто, фактично відбулась підміна нормативного гарантування прав місцевого самоврядування нелегітимним адмініструванням з боку регіональної виконавчої влади. Залежність органів та посадових осіб місцевого самоврядування не стільки від волі та думки місцевого населення, скільки від фінансових важелів впливу виконавчої влади, що в свою чергу, певним чином девальвує те, чого прагнув законодавець гарантуючи самостійність місцевого самоврядування. В результаті це може призвести не тільки до негативної трансформації інституту місцевого самоврядування, але й до деформації принципів, закріплених в Хартії.

Слід зазначити, що в Україні і на сьогоднішній день триває активний процес пошуку оптимальної перспективної моделі місцевого самоврядування, для ефективного здійснення якого необхідно враховувати і надбання світового досвіду і уроки минулого задля утримання від повторення помилок.

У сучасному дискурсі в якості основоположного критерію для визначення різних моделей місцевого самоврядування розглядається модель взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування.

Сучасна юридична наука [5, с. 29-37; с. 54-55] під моделями взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування розуміє специфічні конструкції, які дозволяють узагальнити і чітко визначити ознаки, характерні для особливостей взаємодії суб'єктів державної влади із суб'єктами місцевого самоврядування. Кожній з моделей взаємовідносин притаманний особливий комплекс сутнісних, функціональних, організаційних, соціально-економічних та інших характеристик. Так, розглянемо основні сучасні моделі місцевого самоврядування, які сформовані на історичному досвіді країн світу та нашої держави.

1. Адміністративна модель. У ній органи місцевого самоврядування прямо підпорядковані органам державної влади (настільки, що навіть формування місцевих органів здійснюється чи то безпосередньо державними органами, чи то за їх активної участі). У цьому варіанті місцева влада повністю «вбудована» в систему державної влади та є її продовженням. Послідовна реалізація даної моделі призводить до фактичної відміни місцевого самоврядування і заміною його системою місцевого державного управління, про жодні права місцевого самоврядування та відповідні їх гарантії не йдеться взагалі.

2. Децентралізована модель. За цієї моделі органи місцевого самоврядування повністю відокремлені від системи державної влади,

формується місцевими громадами і вирішують виключно питання місцевого значення. Місцева влада в цьому варіанті є самостійною в тім ступені, у якому це допускає держава, і пов'язана в своїй діяльності лише ряд принципів, закріплених на законодавчому рівні.

3. Дуалістична модель. У даному випадку місцева влада контролюється державою в тім ступені, в якому вона бере участь у вирішенні державних завдань. Поза цією сферою і в межах компетенції, визначеної державою, місцеве самоврядування є самостійним. За такого варіанту співвідношення державної влади та місцевого самоврядування останнє можна розглядати як дуалістичне за своєю природою: з одного боку, воно є продовженням держави, з іншого суспільним інститутом.

Таким чином, розглянувши процес історичного розвитку ідеї місцевого самоврядування у світі взагалі і в Україні зокрема, вважаємо, що необхідним є вироблення єдиної перспективної моделі місцевого самоврядування, яка має органічно поєднувати концептуальні теоретичні та практичні надбання світової спільноти. Хоча варто враховувати і той факт, що історія становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні свідчить, що спроби механічного впровадження зарубіжного досвіду в повному обсязі на українську дійсність не надають позитивних результатів, оскільки для цього слід враховувати ментальність населення, традиції певних територій, соціально-економічні, політичні, духовні, культурні та інші фактори які справлятимуть відповідний вплив на спробу впровадження загальнотеоретичних концептів без усвідомлення реалій життя. Для обрання вдалої моделі місцевого самоврядування «необхідно дослідити минуле місцевого самоврядування, його практику і тільки з такого минулого можна зрозуміти сучасне, щоб вірно йти до майбутнього, до перебудови місцевого самоврядування на підставі практичних потреб самого життя, а не на підставі відсторонених вимог теорії чи канцелярських бюрократичних міркувань» [6, с. 5].

Вважаємо, що в процесі здійснення та гарантування прав місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі формуються суспільно-політичні відносини, реалізація яких в контексті вироблення перспективної моделі місцевого самоврядування в Україні унеможлиблюється без створення громадянського суспільства. Взаємодія держави і громадянського суспільства є найбільш важливим фактором розвитку народовладдя як на регіональному, так і на місцевому рівнях. Громадянське суспільство являє власне величезну суперсистему, що сама розвивається і складається з багатьох інститутів і асоціацій громадян. При цьому не тільки в цілому громадянське суспільство, але і його громади на місцях можуть бути представлені значним «ансамблем» самоврядних громад і об'єднань громадян, що мають власні інтереси, які матимуть певні права, закріплені на законодавчому рівні і гарантовані державою.

Перетворення людського потенціалу в основний фактор розвитку соціуму складає на сьогоднішній день одне з головних завдань здійснення місцевого самоврядування. Держава, покладаючи на місцевий рівень

питання життєзабезпечення населення, створює необхідність залучення до управлінського процесу власне населення. У свою чергу муніципальна влада повинна прагнути залучення громадян і створюваних ними організацій до вирішення усіх тих питань, які вони можуть вирішити самостійно. Цей принцип на муніципальному рівні передбачає субсидіарну відповідальність влади і громадських структур за стан справ в муніципальному утворенні.

На практиці спостерігаємо, що на території муніципальних утворень формуються місцеві спільноти: підприємницькі і фінансові кола, місцеві представництва політичних партій, професійні групи, територіальні громади, соціальні групи, національні і релігійні громади, благодійні організації тощо. Усі вони певним чином зацікавлені у вирішенні тих чи інших питань місцевого значення і усі вони впливають на населення територіальної громади, але тільки у своїх корпоративних інтересах. Взаємодію з місцевою владою перелічені локальні групи здійснюють виходячи з власних інтересів.

За цих умов досить складним є забезпечення балансу інтересів, створення механізму залучення місцевих спільнот та громадян до муніципального управління. Враховуючи відсутність в Україні традицій такої участі та відчуженість населення від будь-якої влади, провідна роль у цьому процесі відводиться органам місцевого самоврядування. Проте в сучасних умовах на них покладається важлива роль здійснювати і захищати права місцевого самоврядування усіма можливими, тобто визначеними на законодавчому рівні, засобами.

Як свідчить практика, існуюча модель місцевого самоврядування є недосконалою та потребує ефективного реформування із нормативним закріпленням відповідних гарантій прав місцевого самоврядування та чітким механізмом їх практичної реалізації. Вважаємо, що розробка якісно нової перспективної моделі місцевого самоврядування потребує не вироблення принципово нових форм здійснення місцевого самоврядування чи територіальної організації держави, а синтезу вже існуючих моделей, світової та національної практики, у результаті якого відбудеться якісно оновлена концептуалізація місцевого самоврядування в Україні та життєдіяльності населення муніципальних утворень. Тільки за цих умов може виникнути оновлена суспільно-політична, соціально-економічна, духовна, культурна реальність, яка має не тільки змінити уявлення громадян України про способи та форми територіальної організації життєдіяльності соціуму, але й суб'єктно-об'єктні відносини в середині останнього.

Використані джерела:

1. Шемшученко Ю.С. Права по которым судится малороссийский народ / Ю.С.Шемшученко // Голос Украины. – 1997. – 2 августа.
2. Погорілко В.Ф. Місцеві органи управління буржуазних країн / В.Ф.Погорілко // Радянське право. – 1971. – С.18-23.

3. Юзьков Л.П. Ради – органи справжнього народовладдя / Л.П.Юзьков, М.І.Корнієнко, В.Ф.Погорілько . – К., 1983. – С.97.
4. Куйбіда В.С. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії / В.С.Куйбіда. – Хмельницький: ХУУП, 2008. – 467 с.
5. Голубева Т.Г. Теоретические основы разработки перспективной модели местного самоуправления / Т.Г.Голубева // Известия Уральского государственного университета. Серия 3: Общественные науки. – 2010. – Т.77. – №2. – С.29-37; Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели / Н.Л.Пешин. – М. – 2007. – С.54-55.
6. Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика / Н.В.Постовой. – М. 1995. – С.5.

*Рецензент: д.ю.н., старший науковий співробітник, професор
Батанов О.В.*

УДК 342.55

Баймуратов М.М.,
аспірант кафедри конституційного,
адміністративного та муніципального права
Маріупольського державного університету

КОМПЕТЕНЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОНТОГНОСЕОЛОГІЧНЕ ВІДОБРАЖЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНО- ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

В статті розглядається онтогносеологічний зв'язок між компетенційними повноваженнями місцевого самоврядування, його органів та повноваженнями його суб'єктів з муніципально-правовими відносинами.

В статье рассматривается онтогносеологическая связь между компетенционными полномочиями местного самоуправления, его органов и полномочиями субъектов местного самоуправления с муниципально-правовыми отношениями.

The article discusses the relationship between ontognoseological link kompetentsional powers of local government, its agencies and authorities of subjects of local government with municipal-law relations.

Постановка проблеми. Одним з найбільш примітних явищ у становленні та розвитку демократичної державності в Україні є відродження місцевого самоврядування (далі – МСВ) як принципово нової системи організації публічної влади на місцях та, на цій основі, – формування муніципального права як самостійної галузі права України. Сьогодні муніципальне право – це галузь права, яка динамічно формується та розвивається. В основі її формування знаходяться об'єктивні матеріальні передумови, які і пов'язані насамперед з наявністю самостійного для