

Л.А. Сидорчук

*кандидат юридичних наук, доцент,
проректор з навчально-методичної роботи
Київського міжнародного університету*

ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА УКРАЇНИ

У статті досліджуються правові аспекти розвитку місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу в контексті євроінтеграційних устремлінь нашої держави. Розглядаються теоретичні питання щодо основних теорій виникнення та функціонування цієї інституції в європейських країнах та Україні. Через призму порівняльного аналізу дається визначення поняття місцевого самоврядування в розрізі наявних сучасних концепцій та пропонуються підходи щодо можливості застосування сучасних моделей при його реформуванні в нашій державі.

Ключові слова: поняття місцевого самоврядування, країни Європейського Союзу, правовий статус самоврядування, Європейська Хартія місцевого самоврядування, самоврядний орган, децентралізація, деконцентрація, суспільна теорія, державна теорія, реформування системи місцевого самоврядування, забезпечення охорони громадського порядку, моделі місцевого самоврядування.

Серед науковців, які досліджують проблеми становлення інституту місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу та Україні, точаться теоретичні дискусії щодо виникнення цього поняття та визначення його місця в системі організації влади. Видається, що жодна із запропонованих теорій не може в цілому й достатньо схарактеризувати цей інститут, розкрити його суспільну природу та функціональну сутність.

Для повнішого дослідження сутності поняття місцевого самоврядування є доцільним звернутися до *наукових напрацювань* учених-юристів. Наразі достатню увагу проблематиці становлення інституту місцевого самоврядування у своїх дослідженнях було приділено такими відомими теоретиками адміністративного права, як В.Б. Аверьянов, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Є.О. Безсмертний, Ю.П. Битяк, І.І. Веремеєнко, В.А. Григор'єв, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, І.М. Пахомов, Л.Л. Попов, А.М. Подоляка, О.В. Серьогін та інші.

Нині в юридичній науці сформувався дві основні теорії щодо трактування поняття місцевого самоврядування, а саме: “суспільна” і “державна” [2, с. 9–15]. Причому, за часом виникнення передувала “суспільна теорія”. Її прихильники вважали, що зміст самоврядування полягає в наданні місцевому населенню, а відповідно його різноманітним об'єднанням, повноважень щодо одноосібного визначення власних суспільних інтересів. При цьому в реальності інтереси місцевого населення диктувалися волею правлячої еліти. Дана теорія в дійсності дбала лише про інтереси панівного класу, що є неприйнятним у правовій державі.

Основоположні ідеї державної теорії місцевого самоврядування полягають у тому, щоб покласти на ці органи завдання державного управління і визнавати пріоритетними інтереси саме держави, а не суспільства. Природно, ці теорії послужили причиною виникнення дисбалансу в суспільстві. Раціональну ідею з усунення цього дисбалансу вдалося сформулювати ще в позаминулому столітті російському правнику Б.І. Чичеріну, який запропонував розмежувати в юридичному сприйнятті державу і суспільство [6, с. 9–13]. Сутність такого розмежування зводиться до думки, що суспільство є сукупністю приватних стосунків між людьми, які підпорядковані наявній політичній владі.

Отже, теорія місцевого самоврядування – це сукупність ідей, поглядів, концепцій учень, уявлень про самоврядування. Теорія розвивається з практики самоврядування, узагальнює її, обґрунтовується нею, а практика, у свою чергу, осмислюється, організовується і спрямовується теорією.

Наявні наукові теорії досить відрізняються у своєму трактуванні походження, а отже, і бачення природи інституту місцевого самоврядування. Однак у сукупності вони характеризують цей інститут, розширюють розуміння його сутності, подаючи його певні ціннісні характеристики в різних ціннісних координатах.

З винятково теоретичної точки зору під самоврядуванням розуміється автономне функціонування організації, що забезпечується прийняттям членами даної організації норм і рішень, що стосуються її життєдіяльності, спільним веденням цими індивідами загальних для них усіх справ, відсутністю в організації розриву, відчуження між суб'єктом і об'єктом управління. Варто зазначити, що така організація не втрачає властивості самоврядності через конституювання нею власного апарату керівництва [5, с. 11].

Що ж до практики місцевого самоврядування, то нині існує безліч моделей місцевого самоврядування, які сформувались у межах різних концепцій і теорій місцевого самоврядування. У кожній державі, залежно від особливості її устрою, історичних, національних, географічних та інших особливостей, місцеве самоврядування має специфічну правову форму. Свої особливості має самоврядування у Великобританії, Сполучених Штатах Америки, Італії, Франції, Німеччині, Данії, Польщі, а тепер уже і в країнах постсоціалістичного простору. Тому загальне поняття місцевого самоврядування, можна досягнути лише завдяки індукції, емпірично узагальнюючи усталені політико-правові форми самоврядування в окремих державах.

Водночас можна стверджувати, що в європейській правовій практиці вже сформувалася доктрина про місцеве самоврядування, на основі досвіду практичного функціонування цього інституту. Ця доктрина втілилась у Європейській Хартії місцевого самоврядування, що була прийнята державами-членами Ради Європи 15 жовтня 1985 року в Страсбурзі. У Хартії поняття місцевого самоврядування розкривається як право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину суспільних справ і управляти

нею, діючи в межах закону, під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення [3, с. 3].

Завдяки закріпленню в Конституції України місцевого самоврядування як однієї з провідних форм системи народовладдя було покладено початок творення в Україні основних елементів механізму демократичної правової держави, що формуються суспільством і стоїть на захисті його інтересів. Законодавче закріплення цього інституту надає можливість населенню самоорганізуватися для самостійного з'ясування питань місцевого значення, реалізації цілей і завдань соціального управління на нижньому територіальному рівні, а отже, наділяє його публічно-владними повноваженнями і самостійною компетенцією у сфері розвитку території і задоволення життєво важливих потреб її мешканців. Окрім того, запровадження в державному механізмі цієї самоврядної інституції є істотним обмеженням державного проникнення в усі сфери суспільного життя і передусім свідчить про рішучість суспільства відмовитись від тоталітарної держави і побудови механізму публічної влади на засадах прозорості, які в подальшому стануть на заваді щодо можливого відтворення елементів тоталітаризму в Україні.

У процесі становлення інституту місцевого самоврядування в Україні виникла низка суттєвих проблем, що стосуються визначення його місця, правового статусу в державному механізмі та суспільних відносинах. Саме їхнє дослідження дає змогу стверджувати, що попри всі намагання органів державної влади і громадських інституцій, ефективного інституту місцевого самоврядування створено не було, а отже, проблема й донині залишилася відкритою та актуальною і потребує проведення подальших наукових досліджень з цих питань.

Місцеве самоврядування в Україні, як і в країнах Європейського Союзу, пройшло декілька етапів свого реформування та становлення. Однак на відміну від європейських країн, де цей процес здійснювався безперервно впродовж століть, у нашій державі таке становлення інтенсивно простежувалося тільки протягом останніх двох десятиліть. Адже

за радянської доби місцевого самоврядування як реального інституту правової держави просто не існувало.

Дієве реформування системи місцевого самоврядування в Україні доцільно пов'язувати з прийняттям Конституції України і на її основі Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”. Конституція України закріпила на найвищому законодавчому рівні основні засади організації і діяльності системи місцевого самоврядування як самостійного конституційного інституту. Тим самим були створені передумови для подальшого законодавчого регламентування місцевого самоврядування. Ст. 146 Конституції України передбачає, що інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом [7]. Таким законодавчим актом став Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. [4]. Цей Закон своїми положеннями закріплював основні елементи інституту самоврядування, його компетенцію. У ньому вписані гарантії реалізації й захисту місцевого самоврядування, юридична відповідальність органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, а також урегульовані інші питання.

Загальна характеристика основних положень Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” свідчить, що його норми в цілому відповідають положенням Конституції України та нормам і принципам міжнародних актів. Зокрема, закріплений принцип виборності органів місцевого самоврядування на широкій демократичній основі, їхньої змінюваності та підзвітності територіальній громаді, а також передбачена участь громадян в управлінні місцевими справами через розвиток таких форм народовладдя, як місцеві вибори, референдуми, загальні збори громадян за місцем їх проживання, місцеві ініціативи, будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення тощо. У цьому Законі визначені економічні та фінансові засади місцевого самоврядування, коло суб'єктів комунальної власності, договірні основи взаємин органів місцевого самоврядування з підприємствами й організаціями різних форм власності, самостійність місцевих

бюджетів, власних фіксованих джерел фінансування та принципи їх формування, порядок здійснення зовнішньоекономічної діяльності та врегульовані інші питання.

Питання реформування місцевого самоврядування знаходять подальший розвиток у сучасних наукових дослідженнях науковців з державотворення. У таких дослідженнях підтримується теза, що структурно-організаційне моделювання процесу модернізації вітчизняної системи місцевого самоврядування є складником політичної й адміністративно-територіальної реформ і пов'язане з їхнім перенесенням на регіональний, місцевий рівень, впровадженням державної регіональної політики на основах децентралізації державного управління; деконцентрації владних повноважень; субсидіарності; партнерських взаємин між органами місцевої влади і місцевого самоврядування; міжсекторної співпраці між місцевою владою і громадськими організаціями, представниками бізнесових кіл; здійснення публічної, прозорої політики місцевого і регіонального розвитку [10, с. 267].

Наявні шляхи реформування інституту місцевого самоврядування доцільно спрямувати на трансформацію діючої організації територіального устрою і системи місцевого самоврядування через напрацювання проектів законодавчих актів і фінансового забезпечення відповідних реорганізаційних заходів. До переліку інститутів, які повинні реформуватися, треба зарахувати місцевий рівень адміністративно-територіального устрою України через добровільне об'єднання адміністративно-територіальних одиниць у територіальне співтовариство, а також розмежування сфери відповідальності між ними й органами місцевої виконавчої влади в питаннях надання послуг у соціальній, комунальній, економічній і правоохоронній сферах. Важливим питанням, яке потребує з'ясування, є також формування стратегії управління для визначення оптимальної структури управління на регіональному та місцевому рівні із застосуванням нових механізмів бюджетного фінансування.

Треба зазначити, що такі підходи породжують певну невизначеність правосуб'єктності територіальної громади і її

співвідношення з населенням, державою; відсутність чіткого розмежування функцій, повноважень, відповідності органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади; породжується суперечність у питаннях встановлення правового статусу комунальної власності, загальної власності територіальних співтовариств щодо розпорядження місцевими землями і природними ресурсами, забезпечення охорони громадського порядку, захисту основних і “локальних” прав членів суспільства [1, с. 150]. З метою подолання колізій при встановленні юридичного і фактичного статусу місцевого самоврядування постає завдання приведення їх у відповідність до європейських стандартів, закріплених відповідними міжнародними актами. Такий підхід дозволить, не виходячи за правове поле, модернізувати систему управління і запровадити сучасну модель місцевого самоврядування.

Окремо постає проблема щодо правового врегулювання питання відносин між регіональними і місцевими територіальними співтовариствами, а також між ними й органами місцевої виконавчої влади. Для її розв’язання треба передбачити, що з’ясування спірних питань між цими інституціями повинне здійснюватися тільки на підставі законів.

Потребує імплементації низка важливих принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. Нині, незважаючи на її ратифікацію Україною, окремі положення не були реалізовані в чинному законодавстві і суспільній практиці [9, с. 74, 75]. Зокрема, запровадження сучасної форми місцевого самоврядування в контексті реформування державного устрою може бути проведене на таких засадах, як об’єднання процесів централізації і децентралізації влади, гармонізації загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів, максимального наближення послуг, що надаються органами державної влади і місцевого самоврядування населенню, самостійного з’ясування питань соціально-економічного розвитку, а також створення ефективних механізмів залучення місцевої громади до участі у формуванні і проведенні державної регіональної політики.

Виняткове місце при запроваджені сучасної моделі місцевого самоврядування повинні посідати питання, що відображають розвиток місцевої промисловості, комунальної власності, водних, земельних, лісових та інших природних ресурсів. За чинної моделі окреслені питання перебувають у віданні органів місцевої влади. Отже, по суті, продовжує функціонувати бюрократична модель управління, заснована на застарілих стратегіях і колишніх стереотипах мислення. Це породжує формалізм щодо реальної участі місцевого населення у з'ясуванні місцевих питань, зокрема, виникає підміна явища його передумовами, тобто, навіть маючи достатнє правове регулювання за відсутності достатньої матеріальної бази, фінансових ресурсів, муніципальної власності, з'ясувати будь-яке питання, що належить до відання органів місцевого самоврядування, є проблематичним і нездійсненним. Отже, організація місцевого самоврядування є винятковою прерогативою місцевої спільноти. Компетенція органів державної влади полягає в забезпеченні умов і створенні необхідних передумов для цього [11, с. 38, 39].

Є доцільним зазначити, що в Україні найповніше доктрина місцевого самоврядування знайшла своє втілення у Законі України “Про місцеве самоврядування”. Так, ч. 1 ст. 2 цього Закону дає визначення поняття місцевого самоврядування, 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” [4, с. 19].

Разом з тим, наведене визначення органів місцевого самоврядування, на наш погляд, не містить надто істотної для цього поняття ознаки, а саме, виборності даних органів. У зв'язку з цим змістовнішим уявляється визначення місцевого самоврядування, наведене в Європейській хартії місцевого самоврядування [8, с. 376–402]. У ньому знайшли відображення реальні можливості органів місцевого самоврядування в розв'язанні значної частини державних справ, у межах закону під

власну відповідальність і на користь місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, що складаються з членів, вибраних через вільне, таємне, рівне, пряме й загальне голосування. Ці положення не виключають також звернення до зборів громадян, референдуму або будь-якої іншої форми прямої участі громадян там, де такий порядок передбачений законом. Право громадян України на виборність органів місцевого самоврядування закріплено ст. 38 Конституції України, яка встановлює, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [7].

Аналіз змісту наведених у текстах законів визначень місцевого самоврядування дозволяє дійти висновку про те, що місцеве самоврядування можна визначити і як певну властивість людей, а також інших соціальних спільнот щодо власного облаштування на певній території. Причому, під такими спільнотами треба розуміти відособлені об'єднання громадян, частіше за територіальною ознакою так звані місцеві співтовариства. А оскільки під самоврядуванням розуміється управління, суб'єкти й об'єкти якого збігаються, а значить, управляють і вступають у соціально значущі відносини одні й ті ж особи. Отже, збіг керівного і керованого суб'єкта, характерний не тільки для інституту самоврядування народу, але й інших самоврядних систем, серед них і для місцевого самоврядування [12, с. 24].

На підставі аналізу міжнародних і національних наукових джерел та законодавчих актів, що розкривають сутність місцевого самоврядування на сучасному етапі українського державотворення, можна виокремити коло ознак притаманних цій інституції нашої держави, до яких передовсім доцільно зарахувати:

- гарантована Конституцією України незалежність;
- здійснення повноважень на всій території України;
- адміністративно-територіальні характеристики;
- наявність відповідальності за ухвалені рішення;

- виділення об'єктів відання місцевого значення;
- облік історичних та інших місцевих традицій населення;
- володіння правом регламентувати частину державних справ;
- виборність усіх органів шляхом вільного, таємного, рівного і загального голосування.

На підставі порівняльно-правового аналізу європейського і вітчизняного досвіду можна дійти висновку про те, що сучасна модель місцевого самоврядування повинна базуватися на таких засадах, як виборність і відповідальність органів місцевого самоврядування перед місцевою громадою, різноплановість організаційних форм здійснення місцевого самоврядування, матеріальної і фінансової достатності для забезпечення мінімальних соціальних стандартів, наділення місцевого самоврядування повноваженнями, необхідних для належного виконання його функцій. У процесі розробки сучасної форми місцевого самоврядування є потреба на законодавчому рівні чітко провести розмежування питань пов'язаних з децентралізацією і деконцентрацією влади, з'ясувати питання правоохоронної діяльності, власності, землі, фінансово-бюджетної сфери тощо.

При делегуванні державою окремих функцій органам місцевого самоврядування останні в обов'язковому порядку наділяються відповідними матеріально-фінансовими та іншими ресурсами для їхнього якісного виконання.

Українська держава за роки незалежності зробила важливі кроки на шляху становлення і конституційного закріплення інституту місцевого самоврядування. Упродовж цього часу відбулася трансформація структури місцевої влади, зміна поглядів на місце і роль місцевого самоврядування в системі публічної влади. Однак право громадян України на самоврядування, на протигагу європейським державам, залишилося здебільшого нереалізованим. Причинами такого стану речей є стара побудова фінансової системи, відсутність реальних фінансово-економічних основ місцевого самоврядування. Становлення фінансів місцевих органів влади

неможливе без юридичного закріплення системи відповідних фінансових інститутів. З цією метою повинна бути розроблена та затверджена на законодавчому рівні необхідна правова база. Слід розробити та прийняти комплекс законодавчих актів, які регламентуватимуть участь органів місцевого самоврядування в охороні громадського порядку та фінансове забезпечення такої діяльності, а також врахувати ті пропозиції, що були напрацьовані під час дослідження правової природи місцевого самоврядування.

Література

1. Денчук Р. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти управління комунальною власністю // Юридична Україна. – 2005. – №3. – С. 64–68.
2. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. – М.: Спарк, 2001. – 251 с.
3. Європейська Хартія місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України ; випуск 1–2 (6–7). – К., 1994. – С. 65–69.
4. Закон про міське самоврядування ; науково-практичний коментар / відп. ред. М.В. Вермещук. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 1999. – 397 с.
5. Институты самоуправления: историко-правовое исследование // ответств. ред. Л.С. Мамут. – М. : Издательство “Наука”, 1995. – 300 с.
6. Колонтаевский Ф.Е. Организационные основы охраны общественного порядка в современных условиях : диссертация в виде научного доклада на соискания ученой степени д-ра юрид. наук. – М., 1996. – 58 с.
7. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України ; навчальний посібник. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.
9. Міське самоврядування: 10 років здобутків / за ред. М. Пухтинського. – К. : Атіка, 2002. – 367 с.

10. Місюра В. Політичне структурування як важлива умова реалізації представницьких функцій місцевого самоврядування // Управління сучасним містом. – 2004. – №10/12. – С. 265–271.
11. Пешин Н.Л. Проблемы реализации принципа самостоятельности местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – №4. – С. 38–40.
12. Щендригин Е.Н. Местное самоуправление и государственная власть в России. – Санкт-Петербург, 1997. – 246 с.

This article analyses legal aspects of development of self-government in the countries of the European Union in the scope of euro integration aspirations of our country. It deals with main theoretical issues of origination and functioning of this institution in the European countries and Ukraine. It gives comparative analyses of the notions of self-government in the context of present ideas and suggests approaches to the possible use of actual patterns of its reforms in our state.

Key words: notions of self-government, countries of the European Union, legal status of self-government, European Charter of self-government, self-government body, decentralization, deconcentration, social theory, state theory, reforms of self-government system, guarantee of public order, patterns of self-government.

В статье исследуются правовые аспекты развития местного самоуправления в странах Европейского Союза в контексте евроинтеграционных устремлений нашего государства. Рассматриваются теоретические вопросы основных теорий возникновения и функционирования этого института в европейских странах и Украине. Через призму сравнительного анализа дается определение понятия местного самоуправления в разрезе имеющихся современных концепций и предлагаются возможные подходы применения наработанных моделей при его реформировании в нашем государстве.

Ключевые слова: понятие местного самоуправления, страны Европейского Союза, правовой статус самоуправления, Европейская Хартия местного самоуправления, самоуправляемый орган, децентрализация, децентрация, общественная теория, государственная теория, реформирование системы местного самоуправления, обеспечение охраны общественного порядка, модели местного самоуправления.