

*О.М. Головка, канд. іст. наук,
начальник відділу організації науково-дослідної
роботи Ун-ту внутр. справ*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ВИМІРИ ЗАКОННОСТІ

На жаль, нерідко ще сьогодні місцеве самоврядування як предмет наукових досліджень і як реальний інститут живуть немов би в «паралельних світах». Будучи поглиненою свого часу одержавленими (чи, вірніше, такими, що уособлювали державу) радами, муніципальна форма публічної влади в Україні до сьогодні в особі своїх керманичів і народних обранців нерідко мислить й, найголовніше, діє в рамках тієї парадигми відчуття й розуміння місцевого управління, котра сформувалася ще за радянських часів. Наслідком такого підходу стає певний юридичний (перш за все теоретико-правовий) універсалізм, коли загальні принципи конституційної побудови державної влади, адміністративно-правової діяльності її органів автоматично розповсюджуються на місцеве самоврядування.

Найбільш яскраво ця риса вимальовується в тому, що й до сьогодні в правосвідомості немає чіткого розділу між державними інституціями та системами місцевого самоврядування. Буквально кілька років тому (і підстав думати, що щось в цьому плані кардинально змінилось, немає) від 36% (у містах) до 44% (на селі) опитаних голів рад вважали, що виконкомі рад мусять бути підпорядковані один одному знизу до верху. Про ради, котрі як представницькі органи місцевого самоврядування мусять мати цілком окреслену і в певних межах цілком самостійну компетенцію, такої думки були від 52% (голови обласних рад) до аж 81% (сільських) опитаних [1, с.58-59]. Природньо, що в широких верствах населення, безпосередньо не пов'язаних з муніципальною діяльністю, розуміння правової природи місцевого самоврядування або перебуває на ще більш низькому рівні, або й зовсім відсутнє. Внаслідок подібного «одержавленого» мислення специфіки переломлення певних загальних принципів саме в муніципальній діяльності нерідко не сприймають не лише практичні діячі місцевого самоврядування, а й фахівці-науковці.

Однією з таких проблем, котрі реально існують і практично не піддаються сьогодні теоретичному аналізу, не опрацьовуються на науковому рівні й водночас мають істотне практичне значення, є проблема законності в діяльності інститутів місцевого самоврядування. Тут чимало дискусійних і складних моментів, перш за все теоретичного плану. При тому, що на сьогоднішній день існують лакуни в теоретико-правовій науці стосовно фундаментального, з точки зору новітніх підходів, аналізу категорії законності, далеким від якоїсь певної завершеності є й теоретико-правовий аналіз

різних аспектів такого складного, багатомірного, глибокого за своїм змістом політико-правового феномену як місцеве самоврядування.

У той же час проблема законності в діяльності місцевого самоврядування є реальною, насиченою великими пластами історичного досвіду. Вірніше, більш точним було б її сформулювати так: місцеве самоврядування і законність в широкому розумінні (тобто як категорія теорії права, як принцип правотворчої й правозастосовної діяльності, а також як режим, що забезпечує соціальну стабільність шляхом досягнення правомірної поведінки всіх правоздатних суб'єктів)¹.

В українському, як і радянському в цілому, правознавстві сформувалось одноманітне ставлення до питань законності й в місцевому державному управлінні, і в місцевому самоврядуванні. Ставлення до останнього за радянської доби трансформувалось від повного, якщо можна так висловитись, муніципального нігілізму (цікавим і досить характерним тут є погляд видатного українського правознавця О.Л. Малицького: «Це визначення [місцеве самоврядування – О.Г.] цілком неприйнятне в умовах радянської державності, коли державна влада як в центрі, так і на місцях перебуває в руках трудящих» [3, с.96]) до твердження про «розчинення» місцевого самоврядування в місцевому державному управлінні у вигляді місцевих рад [4, с.97].

Як наслідок, теоретико-правові дослідження радянської доби, розглядаючи питання законності в його різних аспектах, про його специфіку відповідно до умов діяльності місцевого самоврядування не згадували. Наприклад: «Законність покликана виступати в якості одного з найважливіших методів державного керівництва суспільством, принципу діяльності державного апарату...» [5, с.54] або ж «дослідження проблем подальшого зміцнення законності ... в державному управлінні виступає одним з найважливіших і перспективних напрямів правової науки» [6, с.3]. Остання з цитованих робіт побачила світ вже в добу перебудови і була виконана, як на нашу думку, на високому науковому рівні, однак і вона не згадує про специфіку проявів законності в діяльності місцевого самоврядування.

Навіть у новітній і програмній з точки зору подолання тієї своєрідної теоретичної «кризи законності», що склалася в зв'язку з акцентуванням уваги правознавців на дослідженні проблеми правової держави [див. 7], роботі, підготовленій групою висококваліфікованих вчених-юристів на чолі з академіком НАН України В.Ф. Сіренком [8], у переліку суб'єктів проведення в життя законності органи місцевого самоврядування не виділяються. Зокрема, щодо виміру законності як правового режиму, у вказаній праці визначається: «...Законність як режим (стан) діяльності всіх державних органів, посадових осіб, громадських об'єднань, політичних партій, підпри-

¹ В цьому плані видається таким, що не застарів, ґрунтовний теоретичний аналіз, здійснений І.П. Бутком та Ю.С. Шемшученком – див.: [2, с.20-21].

емств, установ, організацій та окремих громадян, який ґрунтується на точному та неухильному дотриманні існуючого законодавства» [8, с.171].

Разом з тим, сама проблема законності в діяльності місцевого самоврядування має декілька вимірів, кожен з яких вимагає власного детального опрацювання. Зважаючи на те, що автора даної статті цікавить, в першу чергу історико-правовий аспект вказаної проблеми, зупинимось на ній в плані постановки наукових завдань. Найперше, слід врахувати дві іманентні риси місцевого самоврядування: його системний і тісний зв'язок з інститутами державної влади, а також недержавний характер уособленої муніципальними органами публічної влади.

Звідси й дві сторони «муніципального» розуміння законності, два основних виміри. Остання з наведених вище рис місцевого самоврядування, поєднана з однією з невідмінних ознак законності, а саме її однозначністю, однозначністю принаймні в межах всього правового поля даного національного законодавства [9, с.12], ставить питання державного контролю за законністю дій місцевого самоврядування. На практиці відповідь про форми такого контролю практично завжди означала ступінь реальності місцевого самоврядування, міру втручання держави в життя і діяльність самоврядної громади. Тут набуває своєрідного практичного звучання одвічна діалектика законності й доцільності, без урахування якої (як і міри соціальної відповідності діючих правових норм) існує певна небезпека зведення принципу законності до іншого, близького, але не тотожного – принципу загальнообов'язковості правових приписів. Дійсно, як тільки законодавець надає державним органам право нагляду не лише за законністю, а й за доцільністю дій органів місцевого самоврядування, та ще й підкріплює це право необхідними процесуальними нормами – втручання держави (у першу чергу її адміністративних органів) у муніципальні справи, котре об'єктивно завжди присутнє як тенденція, набуває справді загрозливого для місцевих громад характеру¹.

Думається, визначаючи оптимальні форми державного контролю за законністю в діяльності місцевого самоврядування, варто пам'ятати про дві основоположні складові інституціонально-функціонального характеру – це, з одного боку, питання створення системи адміністративного нагляду (серцевиною її, на нашу думку, і мають стати реформовані територіальні державні адміністрації) за законністю дій органів місцевого самоврядування, а з іншого, формування системи дієвого судового контролю за відповідністю муніципальної діяльності приписам законодавства. При цьому вкрай важливою є детальна й виважена розробка процедурних питань, аби прагнення до спрощеності, запобігання громіздкості (притаманної, скажі-

¹ Достатньо згадати один з красномовних історичних прикладів – земську та міську контрреформи 90-х рр. XIX ст. в Російській імперії.

мо, адміністративному процесу в США [10]) не давали можливості бюрократичним структурам утискувати законні права місцевого самоврядування.

Іншим принциповим аспектом переломлення проблеми законності крізь призму діяльності органів місцевого самоврядування є право територіальної громади (а одночасно і її обов'язок, якщо вона прагне зберегти свій статус суб'єкта місцевого самоврядування) як первинного елемента муніципальної системи [11, с.145] на здійснення правомірної діяльності щодо забезпечення законності на території даної громади. Тут йдеться про різні функціональні виміри, виражені як в безпосередньо правотворчій (в межах визначеної Конституцією та законами компетенції), так і в правозастосовній муніципальній діяльності. Однак об'єктивно цьому завданню слугують і заходи неправового, а саме організаційно-управлінського характеру, здійснювані органами місцевого самоврядування.

Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування» говорять про систему місцевого самоврядування, що свідчить про наявність внутрішньої досить складної, взаємопов'язаної його структури. Зважаючи на пріоритетне становище в ній територіальної громади, саме їй належить слідкувати за законністю діяльності усіх створених нею елементів системи місцевого самоврядування. Та й у самій цій системі потрібно утворити свої важелі й противаги, здатні забезпечити корелювання поточної правозастосовної та організаційної діяльності муніципальних структур, а також органів самоорганізації населення (це окреме і достатньо складне питання). Саме тут, на нашу думку, виникає досить привабливий простір для місцевої нормотворчості. Ці питання належать до тих, котрі мають регулювати передбачувані законом статuti територіальних громад.

Вбачається доцільним, зважаючи на те, що муніципальні органи є легітимним виразником волі місцевого населення, котре об'єднане в територіальну громаду, надати їм ті чи інші (універсального рецепту тут, звісно, бути не може, підхід має носити «родовий» або «видовий» характер) повноваження щодо контролю за діяльністю усіх, підвідомчих і не підвідомчих юридичних осіб, розташованих на території юрисдикції громади. Зважаючи на те, що демократична правова держава мусить створювати такі правові регулятори суспільно значущої діяльності, котрі відповідали б тенденції до того, що законним шляхом було б неможливо зашкодити як загальнодержавним, так і регіональним, а також інтересам конкретної територіальної громади та її окремих членів, такий муніципальний контроль ставав би і оригінальним поєднанням громадського та державного (в межах делегованих державою повноважень) нагляду і за законністю діяльності розташованих на території громади суб'єктів.

Окремим напрямом зусиль муніципальної влади є й діяльність щодо забезпечення правопорядку на підвідомчій території, й громадської безпеки зокрема. Окрім вже порушених в юридичній науці питань про організаційно-правові форми правохоронної діяльності органів місцевого само-

врядування, зокрема, заходів з підтримання громадського порядку та адміністративного припинення правопорушень, визначення організаційно-правових та тактичних основ взаємодії муніципальних органів з правоохоронними органами, в першу чергу з органами внутрішніх справ (як складник – проблема утворення місцевої міліції) [12, с.33-36], хотілось би згадати про такий напрям, як діяльність з профілактики правопорушень. На цій ділянці правоохоронної роботи важко знайти іншу структуру, котра б настільки була пов'язана з місцевим населенням, його життям і потребами, в силу своєї поліфункціональності мала такий широкий діапазон засобів діяльності, одночасно слугувала виразником громадських і державних інтересів.

Профілактично-правоохоронна діяльність органів місцевого самоврядування має величезний потенціал, перш за все організаційно-координуючий, і, на нашу думку, цю проблему слід спеціально досліджувати. Розвиток органів територіальної самоорганізації населення (рад мікрорайонів, вуличних, домових комітетів тощо), котрі є складниками системи місцевого самоврядування – це дійсний резерв допомоги дільничним інспекторам міліції, патрульно-постовій та дорожньо-постовій службам.

Інший напрям – глибокі й виважені муніципальні програми щодо організації неформальної, ефективної правової пропаганди, формування необхідного рівня правової культури населення. І починати тут слід з самих муніципальних діячів, котрі не завжди демонструють належний рівень правових знань і, головне, правової культури. Змінилось багато що і в політичній, і соціально-економічній історії нашої держави з часів «застою», однак, на жаль, у нас ще не має можливості стверджувати, що повністю втратили актуальність слова одного з партійно-радянських лідерів України О.П. Ляшка, сказані майже 30 років тому: «На жаль, багато працівників виконкомів місцевих рад не мають належної правової підготовки. Це негативно позначається на роботі виконкомів по забезпеченню законності на підпорядкованій території...» [13].

Однак, маємо й позитивні зрушення, котрі дозволяють оптимістично дивитись в майбутнє. Це не лише поліпшення якісних показників персонального складу муніципальних працівників, серед яких все більше стає власників диплома юриста, а й підвищення рівня правосвідомості. Слід зауважити, що в питаннях засобів муніципальної роботи, зокрема спрямованої на дотримання законності й правопорядку керівний склад органів місцевого самоврядування зразка 1996 р. виявив більш сучасні підходи, аніж у питаннях державного будівництва та місцевого самоврядування. Гак, на запитання про засоби досягнення правопорядку пересічно 80% голів рад вказали в якості пріоритетів правовий захист прав кожного і приватної власності [1, с.58-59]. Думається, на сьогоднішній ситуація ще більш поліпшилась.

Отже, принаймні сучасна муніципальна еліта в Україні усвідомлює необхідність правової роботи з населенням – як у плані надання юридичної допомоги (обов'язково соціально спрямованої, пов'язаної з питаннями со-

ціального захисту – тут, належить, на нашу думку, наслідувати кращі традиції, започатковані ще земствами [див. 14]), так і заходів щодо підвищення рівня правової культури широких верств населення. Це було б на користь не лише членам територіальної громади, а й громаді в цілому, і сформованим нею органам місцевого самоврядування. Тут справа вже має розв'язуватись в практичній площині: потрібна воля до її вирішення, потрібні кошти і потрібні ефективні методики.

Досить близько підступає до вказаних аспектів і питання охорони прав людини в діяльності органів місцевого самоврядування. Тут нормотворча діяльність муніципальних структур має бути спрямована як на створення додаткових (в силу наявних можливостей, в першу чергу економічного характеру) гарантій щодо забезпечення прав людини членам територіальних громад, так і на охорону цих прав (перш за все прав громади в цілому) від незаконних дій з боку тих чи інших владних структур. Мова йде не лише про органи державної влади, а й про можливі, виражені в тій чи іншій формі, незаконні дії або вимоги різноманітних недержавних сил, репрезентантів громадянського суспільства і, перш за все, політичних організацій.

В найбільш загальному вигляді механізми подібної правозахисної, спрямованої на забезпечення вимог законності діяльності органів місцевого самоврядування сформульовані в ст.11 «Європейської хартії про місцеве самоврядування» [15]: «Органи місцевого самоврядування повинні мати право на судовий захист ними своїх повноважень і дотримання закріплених конституцією і законодавством країни принципів місцевого самоврядування». Захищаючи свої права, органи місцевого самоврядування (якщо це не переходить в дріб'язкову, невірно зрозумілу й вибудовану на ґрунті амбіцій псевдо-принциповість) тим самим власне захищають права територіальної громади і її мешканців. Це змушує рухатись в напрямі «...розвитку таких форм ... діяльності, які б забезпечували високе становище людини в суспільстві, пріоритет захисту її законних прав та інтересів» [16, с.18].

І, нарешті, ще один (але не менш важливий, ніж попередні) вимір законності в діяльності органів місцевого самоврядування, безпосередньо пов'язаний не лише з однією з найзначніших муніципальних функцій – господарсько-економічною, а й самим фундаментом місцевого самоврядування – його економічно-фінансовою базою.

Це саме той бік сучасної муніципальної реальності в Україні, котрий в значній мірі нівелює безперечні здобутки локальної демократії на царині розвитку законодавства. Розвиток конституційних та законодавчих норм щодо місцевого самоврядування в Україні протягом останнього десятиріччя пройшов такий шлях, що його вистачить не на одну дисертацію і з юридичних, і з політичних, і з історичних наук.

Однак, при цьому всьому економічних підвалин муніципального устрою в Україні створено так і не було. Дотепер немає чіткого розподілу власності, не вироблені навіть його критерії, а відтак – межа між державною і

комунальною власністю виглядає досить умовною. Самостійного муніципального бюджету (чи комунального, як прийнято називати його в Україні) як такого не існує – він формується шляхом відрахувань з єдиного державного податкового потоку. Як наслідок – цілком слухним виглядає досить сумне міркування М.О. Пухтинського: «Нинішнє місцеве самоврядування й досі перебуває в стані конституційної декларації. ...Вкрай незадовільне становище склалося у сфері фінансово-економічних основ місцевого самоврядування, без існування яких воно як таке неможливе» [11, с.146].

Напевне, такий стан справ – це «хвороба зростання», а також наслідок вже наведених раніше анахронізмів правосвідомості радянських часів, у якій не знаходилось, як правило, місця феномену місцевого самоврядування. З часом це обов'язково минеться, і демократична в цілому правова форма місцевого самоврядування в Україні наповниться реальним, багатоаспектним, насиченим змістом, як їй це й личить. Як наслідок, ще більш інтенсивними стануть цивільно-правові стосунки, пов'язані з функціонуванням муніципальних систем. Проблема законності як режиму і водночас сталону-відповідника реальних соціальних відносин тут відіграватиме (як відіграє і сьогодні) особливо важливу роль.

Думається, що позитивні тенденції муніципального розвитку України саме в наведеній галузі призведуть і до посилення контрольних функцій територіальної громади в особі органів місцевого самоврядування щодо діяльності юридичних осіб, зокрема суб'єктів підприємницької діяльності. Мова зовсім не йде про повернення до колишнього адміністрування (хоча і його виключати не можна, адже територіальна громада об'єктивно зацікавлена в тому, аби бути власником чи співвласником якомога більших матеріальних багатств і виробничих сил), а про формування у органів місцевого самоврядування дієздатних, побудованих на правовій основі механізмів контролю й відповідного запобіжного впливу щодо дотримання податкового, екологічного, соціального та ін. законодавства (в тому числі й місцевого, тобто муніципальних юридичних актів, створених на розвиток чинних законів) на території відповідної громади.

Отже, поняття законності в усіх її вимірах переломлюється в теоретичних основах та практичних засадах діяльності органів місцевого самоврядування в Україні в різних аспектах. Разом з тим, аналіз проблеми вказує на об'єктивну зацікавленість суспільства щодо розвитку і вдосконалення системи місцевого самоврядування, її гармонізації з механізмом (і поруч з ним, і всередині нього – це один з яскравих проявів діалектики) правової держави, окрім іншого, і з точки зору такої принципово важливої соціальної потреби як забезпечення законності на всіх рівнях і в усіх проявах суспільного життя. Муніципальні органи за умови розвиненої локальної демократії (як складової демократичного устрою всього суспільства) найбільш наближають державну владу до конкретного громадянина і його потреб. Відтак, вони мусять не лише співвідносити свою діяльність з вимогами і

режимом законності на функціональному рівні, подібно до органів державного управління, а й відображати, відтворювати законність в контексті творчого розвитку, самовдосконалення територіальної громади. В діяльності місцевого самоврядування у його сучасних, демократичних формах знаходить своє місце певний вихід за межі виключної відповідальності держави за забезпечення законності, що дозволяє надати цій діяльності громадського, самоврядного забарвлення. В таких умовах власне законність набуває специфіки, пов'язаної з реальним функціонуванням недержавної публічної влади, що дає змогу по-новому поглянути на цю одну з найважливіших категорій права.

Список літератури:

1. Саєнко Ю., Ткачук А., Привалов Ю. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози. К., 1997.
2. Бутко І.П., Шемшученко Ю.С. Місцеві Ради і забезпечення законності. К., 1973.
3. Малицький А. Пересмотр правовых понятий //Вестн. сов. юстиции. 1925. №3.
4. Юзьков Л.П., Корнієнко М.І., Погорілко В.Ф. Ради – органи справжнього народовладдя. К., 1983.
5. Марксистско-ленинская общая теория государства и права: Социалистическое право. М., 1973.
6. Социалистическая законность в советском государственном управлении /В.Ф. Маслов, Р.С. Павловский и др. Х., 1987.
7. Ткаченко В.О. Функція законності в правовій державі (до постановки питання)//Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку: Корот. тези повідомлень Респ. наук.-практ. конф. (Харків, 9-11 листоп. 1995 р.). Х., 1995.
8. Сіренко В.Ф., Кубко С.Б., Бобровник С.В., Богініч О.Л., Ковальчук Т.І., Онищенко Н.М., Пархоменко Н.М. Теоретико-методологічні проблеми законності //Правова держава: Ювіл. щорічник наук. праць/Головний ред. Ю.С. Шемшученко. Вип.10. К., 1999.
9. Бершета Р.В. Соціалістична законність – основа нормального життя радянського суспільства. К., 1975.
10. Никеров Г.И. Административно-процессуальное право США // Государство и право. 1997. №12.
11. Пухтинський М.О. Проблеми реалізації конституційно-правових засад місцевого самоврядування в контексті проведення адміністративної реформи в Україні // Правова держава. Вип.10. К., 1999.
12. Кононов А.М. Роль и место органов местного самоуправления в осуществлении охраны общественного порядка: Вопросы теории и практики // Государство и право. 1997. №12.
13. Радянська Україна. 1971. 19 березня.
14. Див.: Могілянський М.М. Земство и юридическая помощь населению //Юбилейный земский сборник. СПб., 1914.
15. Європейська хартія про місцеве самоврядування //Місцеве самоврядування. 1997. №1–2.
16. Кіселичник В. Повага до права як елемент правової культури місцевого самоврядування //Місцеві ради: проблеми місцевого самоврядування і місцевого господарства. Львів, 1990.

Надійшла до редколегії 12.05.2000