

Верховна Рада України: офіційний веб-портал. – Режим доступу :
http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/498_026

44. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] // Кабінет Міністрів України: офіційний веб-портал. – Режим доступу :

www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=246581344&cat_id=223223535.

45. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейським співтовариством та їх державами-членами [Електронний ресурс] // Верховна Рада України : офіційний веб-портал. – Режим доступу :
http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/998_012.

Стаття надійшла до редакції 30.08.2014 р.

Y. O. Voloshyn, S. V. Papayani

LOCAL SELF-GOVERNMENTS IN TERMS OF EUROPEAN INTERSTATE INTEGRATION AND MUNICIPAL REFORM

The article considers the international activities of local self-governments. It studies their place and role in the European interstate integration. The detailed analysis of the legal framework governing the activities of local self-governments and their international connections was conducted. The author notes that local self-governments through their international connections become an essential factor in the implementation of foreign policy, promote the implementation of state functions in the field of international politics. The article approves that an important role in cities cooperation play an international non-governmental organization. It emphasizes the special importance of the European Charter of Local Self-Government. It proves that local self-governments are able to implement initiatives for international cooperation, using the potential of cross-border cooperation. Special attention is paid to the investigation of cross-border cooperation between Ukraine and the European Union. Ukraine has already formed a fairly well-developed legal framework for cross-border cooperation. The author notes that cross-border cooperation between Ukraine and the EU occurs in the following forms: Euro regions' activity; Neighbourhood Programme; activities of international and regional organizations and associations; interregional cooperation; Border Cooperation Programme within European Neighbourhood and Partnership Instrument. The EU has four Neighbourhood Programme, in which Ukraine participates. The analysis of the current state of Ukraine cross-border cooperation shows that there are certain problems. The author proves the necessity and advisability of high-quality municipal reform in our country. The author proposes to develop a comprehensive program to educate and train qualified managerial staff in local authorities, which could work in the field of cross-border cooperation.

Keywords: local self-governments, European interstate integration, cross-border cooperation, European region, municipal reform.

УДК 340.115.7; 340.132.23; 342.25

I. А. Галиахметов

АКУЛЬТУРАЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Дана стаття розглядає один із прийомів (методів) системного дослідження юридичної акультурації, що дозволяє розкрити змістовні і системні характеристики муніципального права України та шляхи формування його інститутів. Автор статті зазначає, що критерії визначення форм та результатів акультурації муніципального

*права залежать від методів, засобів, способів процесу міжкультурної взаємодії у сфері міжнародного співробітництва територіальних громад, органів місцевого самоврядування, організації представницьких органів влади за територіальним принципом, децентралізації та деконсолідації державної влади. Теоретичні положення щодо акультурації муніципального права пояснюються ступенем самостійного функціонування і формами інституціоналізації громади та її жителів щодо участі в самоврядуванні (того чи іншого історичного типу місцевого самоуправління; англ. *local self-governance*), способом правового регулювання місцевого самоврядування.*

Ключові слова: *аккультурація муніципального права, муніципальна реформа, трансформація, адаптація, система муніципально-правових норм.*

Постановка проблеми. Єдиний процес утворення права відбувається у двох напрямках (формах) сприйняття правового матеріалу – наступності в праві, що відбувається в межах національного права (історичний вимір, тобто в часі) і запозичення правового матеріалу – правової акультурації, що є наслідком перенесення елементів з іноземних правових культур у національну (географічний вимір, тобто в просторі). Правова (або юридична) акультурація (*лат. Acculturare – лат. ad – «до» та cultura – «освіта, розвиток»; англ. неологізм – «acculturation»*) – це універсальний закономірний зв'язок між правом синхронно функціонуючих національних систем, що виражається у взаємному запозиченні (перенесенні і пристосуванні) ціннісних правових елементів однієї культури іншою, що призводить до їх уніфікації (конвергенції чи дивергенції – прим. Авт.).

Правова акультурація є такою самою універсальною закономірністю, як і наступність у праві. Загальне в них – внутрішня сутність. Якщо завдяки наступності в праві здійснюється перенесення правових норм з власної системи права попереднього історичного етапу до наступного, то через запозичення правових норм та інститутів, котрі є практично вивіреним цінним надбанням, відбувається збагачення та наближення однієї системи права до іншої. За правової акультурації зазвичай синхронно підтримується і розвивається зв'язок між національними правовими культурами, де сприймаються елементи (норми права, інститути права, юридичні процедури, форми і види юридичної діяльності) однієї в одній, тобто відбувається міжкультурна комунікація і взаємна правова інтеграція (об'єднання). Остання особливо характерна для правових систем країн Європейського Союзу [19, с. 207].

Отже, в останню чверть ХХ ст. в юридичній науці актуалізувалося питання про акультурацію, що проявило та рефлексувало себе в дослідженнях, присвячених вивченню процесів становлення, розвитку та взаємодії правових систем. Виходячи із результату правова акультурація може бути як сприятлива (коли імплементований елемент приживається в новому правовому середовищі), так і несприятлива (коли відбувається відторгнення привнесеного юридичного явища) [9, с. 43]. На нашу думку, визначення шляхів юридичної акультурації муніципального права України, що є по суті напрямом руху до реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади в рамках стандартів Ради Європи, пов'язане з розглядом тих частин «правової матерії» (догми права, правового змісту та правових ідей [2, с. 34-53; 15, с. 274-291]), які піддаються трансформації в результаті контакту правових систем внаслідок адаптації. В рамках сучасної концепції під правовою акультурацією розуміється така юридична взаємодія, що: 1) протікає на протязі тривалого часу; 2) призводить до часткової або повної трансформації однієї або декількох правових систем (іншими словами, може бути як одностороннім, так і двостороннім актом).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною основою написання статті є праці провідних українських учених, які започаткували формування сучасних

поглядів про муніципальне право України. Це, зокрема, праці таких науковців, як: М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, В. М. Кампо, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко тощо. До проблем акультурації у різні часи звертались такі зарубіжні та вітчизняні автори, як В. М. Карташов, О. Ф. Скакун, С. А. Софронова, О. Є. Абрамов тощо.

Метою статті є дослідження процесів акультурації муніципального права України в його історичній та нормативній ретроспективі.

Викладення основного матеріалу. Авторське розуміння етапів еволюції місцевого самоврядування на території України, що є передумовою акультурації муніципального права, пояснюється ступенем самостійного функціонування і формами інституціоналізації громади та її жителів щодо участі в самоврядуванні (того чи іншого історичного типу місцевого самоуправління, що обумовлений типом держави; *англ.* local self-governance), способом правового регулювання місцевого самоврядування. Можна виділити наступні періоди:

1) Період звичаєво-правового «зародження місцевого управління та існування місцевого самоврядування в громадах, що тісно пов'язане з ним» [10, с. 139] та їх регулювання (VI-XVII ст.ст.), зокрема:

- перший етап правового регулювання самоврядування, насамперед, сільської громади або верви, що поєднувала в собі елементи сусідської та сімейної (VI-XIV ст.ст.) [8, с. 31]. Місцеве самоврядування на території України існувало ще з появи державності у слов'ян. Так, зокрема, згідно із письмовими джерелами, за свідченням візантійського історика Прокопія Кесарійського слов'яни не управлялися однією людиною, в них існувало народоправство та і всі справи, добрі або погані, вирішували разом [11, с. 6];

- другий етап (литовський) реформування місцевого самоврядування та становлення міського (магдебурзького) самоврядування з елементами корпоративно-цехової самоорганізації населення міст (XIV-XVI ст.ст.). Потрібно зазначити, що на території тодішньої України більш спостерігався вплив норм Статуту Великого князівства Литовського 1529 року, аніж III Литовського статуту 1588 року, який діяв на території Білорусі та самої Литви. Іншою необхідною ознакою зазначеного періоду є обмеження території, на якій одночасно співіснували (не сусідували, а саме співіснували у зв'язку із неможливістю територіального розмежування в межах поселень, міст або держави) соціальні спільності корпоративного типу організації (наприклад, цехи ремісників, гільдії купців або інших видів підприємців, стани тощо). Місцеве управління бере свій початок від гільдій (цехових статутів середньовіччя [21]) і формується як міські органи самоуправління, що згідно із наданими привілеями вирішували як адміністративні, фінансові, так і деякі судові питання;

- третій етап, що характеризується спробами реформування місцевого самоврядування та доволі часткового його врегулювання на території України (XVII – середина XVIII ст.ст.);

2) Період становлення формально-правового регулювання, насамперед, міського (муніципального) самоврядування та втрата поступово з 1764 року самоврядування в сільських громадах (кінець XVIII – середина XIX ст.ст.): Україну не зачіпає перший етап петровських реформ (1699-1766 років); відбувається одразу другий етап – реформістський період 1766-1864 років;

3) Період міського (земського) самоврядування (друга пол. XIX ст. – початок XX ст.), зокрема:

- попередній, пов'язаний із реформою 1846 року, зокрема, Указом «О новом положении об общественном управлении Санкт-Петербурга» (1846-1864 років);

- основний (установчий), пов'язаний із прийняттям Положення про земські установи 1864 року (Процес земської реформи досягнув губерній Правобережної

України тільки в 1911 році. – Авт.) та Міського (Городового) положення 1870 року [7] (1864-1892 роки). Саме цей період дозволяє говорити про реальні передумови формування в дореволюційній Росії муніципального права;

- контрреформістський (1892 [4] – лютий 1917 року) із початком запровадження сучасних норм самоврядування серед сільської громади [13] згідно із Законом Російської імперії від 14.06.1910 року (14.03.1911 року *за старим стилем*) Іменним Височайшим указом в порядку 87 ст. «Основных государственных законов» зазначений закон був запроваджений в дію; тоді нарешті Київська, Волинська та Подільська губернії отримали власне земське управління. – Авт.). Не дивлячись на посилення адміністративних засад у 90-х роках XIX ст., цей період характеризується «сплеском» муніципальної законотворчості 1906-1917 років;

4) Перехідний період місцевого самоврядування між епохою абсолютної монархії та встановлення першої Радянської республіки (лютий-грудень 1917 року) [17, 24];

5) Місцеве самоврядування України в революційну епоху (листопад 1917 – січень 1919 років);

6) Час існування України як Радянської держави (лютий 1919-1990 роки). За часів радянської влади в Україні утвердилася так звана державно-адміністративна система влади, яка значною мірою звела нанівець та нівелювала діяльність місцевого самоврядування за адміністративної реформи 1923 року (01.02.1922 року ВУЦВК прийняв постанову, яка започаткувала адміністративно-територіальну реформу в УСРР, а згодом постанову (16.10.1922 року), яку затвердила третя сесія ВУЦВК VI скликання. – Авт.). Саме протягом 1923 року передбачалось здійснити перехід на триступеневу систему, яка включала за принципом вищості округи, райони та сільські адміністративні одиниці, запроваджувала поділ на округи, райони і сільські ради та обмеження у правах за класовим принципом та ліквідовувала засади місцевого (земського) самоврядування остаточно;

7) Перехідний період від радянської республіки до незалежної України (1990-1992 роки);

8) Перша інституціоналізація місцевого самоврядування в Україні (1992-1997 роки);

9) Сучасна, друга інституціоналізація місцевого самоврядування (1997-2014 роки);

10) Підготовка третьої інституціоналізації місцевого самоврядування (2014 – по сьогоднішня).

В 1920-х роках характеристика німецького (пруського) типу місцевого самоврядування надавалася в окремих наукових виступах, пов'язаних із розвитком радянського міського господарства. Важливо відмітити, що в розумінні Л. О. Веліхова, теорія міста і місцевого самоврядування засновується саме на соціології. В своїй книзі «Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства» він розглядав німецький тип самоврядування таким, «що складає амальгаму із бюрократичних і суспільних елементів» та уявляється як «консервативна, але доволі цілісна система» [3]. Поєднуючи із децентралізацією державної влади за французьким типом (взірцем, за прикладом Закону Французької республіки від 02.03.1982 року № 82-813 «Про права та свободи комун, департаментів і регіонів», зазвичай іменується Законом про децентралізацію, що змінив систему контролю над місцевими органами), можна говорити про те, що в європейських країнах континентального права переважає принцип «негативного регулювання», згідно з яким місцеві органи вправі здійснювати такі дії, які прямо не заборонені законом і не закріплені за будь-якими іншими органами. В самому загальному вигляді цей принцип

зафіксований у ст. 4 Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 року [26], де закріплюється, що «органи місцевого самоврядування в межах, встановлених законом, мають свободу дії в здійсненні своїх ініціатив з будь-якого питання, який не виключений із їх компетенції або не наданий іншому органу влади». Зазначеного принципу дотримуються у Німеччині та Франції.

Отже, на нашу думку, спостерігається поступова інтегрована [14] чи синтетична акультурація муніципального права, як результат сприйняття (запозичення; рецепції; наступництва) національною правовою системою загальних принципів, норм і стандартів міжнародного або національного права інших держав, їх екстраполяції, або адаптації та реалізації у внутрішньодержавні місцеві (самоврядні) правовідносини.

Зазначений вид галузевої правової акультурації передбачає декілька етапів її здійснення.

Перший етап характеризується вивченням позитивного досвіду в правовій регламентації муніципально-суспільних відносин в окремих державах, зокрема, країн-членів Ради Європи та країн-учасниць Співдружності незалежних держав (далі: СНД). Ініціаторами створення синтетичних норм можуть бути, як окремі держави та їх асоціації, так і міжнародні організації, наприклад, Рада Європи чи ООН.

Одночасно, не можна виключати теоретичний конструкт міжнародно-правових норм у сфері місцевого самоврядування (європейські стандарти місцевого самоврядування в документах Ради Європи – Авт.). Адже необхідна адаптація щодо реалізації наданих місцевому самоврядуванню повноважень до місцевих умов (поєднання державних і місцевих інтересів, ч. 5 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року [26]) неможлива без врахування сутності, принципів і джерел (багатосторонніх міжнародних договорів) держав-учасниць Ради Європи, які законодавчо визначають правові орієнтири і політику в галузі місцевої та регіональної демократії.

Другий етап – інтерпретація зазначеного досвіду, співставлення його з загальносвітовими тенденціями та перспективами. На цьому етапі моделі місцевого самоврядування можуть бути скопійовані, повністю заперечені чи перероблені для застосування в національному полі. Крім того, за відсутності необхідних національних взірців (моделей чи традицій) можуть розроблятися принципово нові правила і стандарти здійснення права на місцеве самоврядування.

Наприклад, в юридичній науці під модельним актом розуміється письмовий документ, прийнятий уповноваженим суб'єктом права (міжнародною організацією, органом державної влади, органом місцевого самоврядування), що спрямований на регулювання суспільних відносин [5, с. 39]. Модельний акт передбачає структурування тексту та його побудову за правилами юридичної техніки, формулювання правил поведінки тривалого або разового характеру, використання специфічних понять і термінів [23, с. 19].

Третій етап передбачає поглиблення синтезованих нових норм в національну правову систему, зокрема, в муніципальне право, як на добровільній основі, якщо в розробці та прийнятті міжнародного акта брала участь Україна, або в тій чи іншій примусовій формі (за допомогою економічного, політичного чи релігійного тиску тощо).

Четвертий етап полягає в ратифікації міжнародних муніципально-правових актів Україною та запровадження стандартів, що містяться в них, у національну правову систему. Зазначений етап може бути реалізований двома способами: або прямою дією норм міжнародного права (як, наприклад, це відбувається в Україні у сфері з питань забезпечення прав і свобод), або прийняття відповідних національних правових актів.

Нерідко вважається, що рецепція – це також різновид правової акультурації [20, с. 135]. Дійсно, ще провідний радянський та російський правознавець з римського приватного права Д. В. Дождев зазначав, «що суб'єктом правового спілкування може бути не тільки фізична особа, окрема людина, але і об'єднання людей, що виступають в обороті як єдине ціле, що якісно відрізняється від суб'єктів, які їх складають. Такими соціальними одиницями, що володіють правами приватних осіб, в римському праві вважаються... самоврядні місцеві цивільні громади (*municiaria, coloniae*)... Первісно місцева цивільна громада вважалася колективом, що віддзеркалювалося і в термінології: замість «*municiarium*» вона як суб'єкт приватного права нерідко іменується «*municipes*» («муніципали»)» [6, с. 297, 299]. В. М. Хвостов у книзі «Система римського права» зазначає, що під союзом публічного права потрібно розглядати *municiaria*, яка користується особливою підсудністю, а також чималими привілеями [22]. Тобто сучасне муніципальне право України є частиною рецепції елементів системи римського права з місцевого самоврядування територіальних утворень.

Форми та результат акультурації муніципального права залежать від методів, засобів, способів процесу міжкультурної взаємодії у сфері міжнародного співробітництва територіальних громад. Правова акультурація відбувається за наступних підстав:

- по формі здійснення юридичних процесів – відкрита (наявна) чи прихована (латентна);

- по методам відбуття процесів взаємодії правових систем – добровільна, примусова чи внаслідок спонукання;

- по результатам – асиміляція, трансформація й інтерференція [1, с. 10].

На підставі аналізу наукової літератури з етнографії, психології, правової соціології, юридичної антропології, порівняльного правознавства можна класифікувати певні види акультурації (прояви) муніципального права України. Нагадаємо також, що ще наш співвітчизник Є. Ерліх зазначав, що вихідні засади правових процесів слід шукати в суспільстві, в утворених ним об'єднаннях і союзах, таких як сім'я, громада та сама держава [18, с. 181]. Є. Ерліх вважав, що кожна організація, профспілка, партія мають свій порядок, своє право, яке створюють самі. Тому законодавець, за Є. Ерліхом, не створює, а лише виявляє, фіксує відповідні норми, що запропоновані суб'єктом. Прийняття зазначених норм іншими людьми та утвердження їх державою може розглядатися як певна юридична акультурація.

Таким чином, по-перше, за формою правової акультурації зазначена галузь є відкритою, адже започаткування її відбулось ще у 1987 році, коли в Інституті держави і права Академії наук СРСР під керівництвом В. М. Кудрявцева та В. Є. Гулієва розпочалася розробка, а з 1988 – реалізація комплексної програми «Розвиток соціалістичної демократії та проблеми самоврядування». В Інституті була сформульована базова концепція розвитку соціалістичного самоврядування народу, здійснені дослідження для розробки концепції проекту Закону «Про місцеве самоврядування і місцеве господарство (О местном самоуправлении и местном хозяйстве)». Разом з тим, у рамках програми було підготовлено більше 12 аналітичних і доповідних записок та 10 законопроектів. Із виходом у 1990 році Закону СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарювання в СРСР» самоврядні засади уперше знаходять свою правову легалізацію і розпочинають розвиватися не зовні, а всередині соціалістичної державності. Таким чином, було реалізоване положення, згідно з яким місцеве самоврядування уже не суперечить державному управлінню, а співвідноситься з ним, тобто має «державний» характер. Правда, тоді вже існувала інша точка зору: багато вчених розуміли постановку питання

про державну природу самоврядування односторонньою. Вони вважали, що більш правильним було б говорити про дихотомію природи місцевого самоврядування – державну і суспільну (громадівську – Авт.). Однак потрібно зазначити, що в реальній практиці процес акультурації, як правило, відбувається не в одній будь-якій формі, а в їх сукупності та взаємодії з іншими.

По-друге, за методами (способами, прийомами) процес муніципальної акультурації є добровільний (головним чином) та впливає зі спонукання, тобто статус України, як держави-реципієнта (її муніципального законодавства) залежить від рівня засвоєння елементів правової системи, насамперед, політично домінуючої спільноти держав – Європейського Союзу чи СНД, що потребує визнання нею ряду правових інститутів і норм зазначених суб'єктів. Наприклад, Законом від 15.07.1997 року Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування (добровільно), а отже, з одного боку, невід'ємною частиною механізму реалізації зазначеної Хартії постає Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 05.02.1992 року [27], а з другого – Рекомендація Rec (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» [28]. Процес акультурації у сфері останніх зазначених взаємопов'язаних муніципально-правових актів має певні ускладнення: якщо спонукання до ратифікації (приєднання по факту не має місця. – Авт. [Див.: Список підписаний и ратификаций Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни при решении вопросов местного значения (ETS № 144) (Страсбург, 5 февраля 1992 года)]) Конвенції Україною не відбудеться, то пов'язана з нею Рекомендація, що ухвалена згідно зі статтею 15b Статуту Ради Європи (Ратифікований Україною Законом від 31.10.1995 року), не зможе в повній мірі бути застосована на території нашої країни. В результаті чого, приєднатися до принципів, що містяться в Додатку I до цієї Рекомендації, та ефективно впроваджувати в життя політику, що заохочує участь громадян у місцевому публічному житті та поліпшувати місцеві норми участі громадян у місцевому публічному житті й практичні домовленості про це та вживати будь-яких інших заходів у межах компетенції органів місцевої та регіональної влади, що сприятимуть участі громадян, за умов належної поваги до заходів, наведених у Додатку II до цієї Рекомендації, буде не тільки ускладнено, а буде суперечити узятому Україною зобов'язанню згідно із ст. 11d Резолюції 1459 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про усунення обмежень на право голосу». І навпаки, якщо Україна приєднається до Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 05.02.1992 року шляхом її ратифікації, то треба буде докорінно змінити не тільки все законодавство про місцеві вибори, а й саму філософію виборчого процесу в державі, бо згідно з цією конвенцією іноземці, що постійно мешкають в державі на протязі 5 років отримують пасивне виборче право на місцевих виборах.

По-третє, за своїми результатами, що визначаються масштабом і характером змін, які відбулися за останній період розвитку нашої держави та її правової системи, акультурація муніципального права уявляє собою трансформацію, що обумовлює часткову зміну права України як держави-реципієнта за умов збереження власних базових рис – рад, як органів місцевого самоврядування; а тому в силу подальшої адаптації національного законодавства зазначений процес перевтілюється в інтерференцію, тобто може посилювати або послаблювати тенденції адаптації національного законодавства до європейського права.

Висновки. Модель юридичної акультурації повинна будуватися для муніципального законодавства на наступних засадах:

1) в процесі акультурації між різними правовими сім'ями, що обумовлюють різні підходи в побудові місцевого управління та самоврядування, необхідно

відображати тільки те, що дійсно корисно та необхідно, і тільки там (у зв'язку з унітарним устроєм України), де ці новели принесуть користь;

2) провідною державною задачею у сфері наступництва або акультурації іноземного досвіду чи законодавства повинен стати належний контроль з боку органу законодавчої влади та муніципальний контроль з боку органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, зокрема, міжнародних. Зазначені заходи дозволять здійснювати належне використання: європейських нормативних актів щодо функціонування та розвитку регіонів («Європейська хартія місцевого самоврядування» 1985 року, «Хартія конгресу місцевих і регіональних органів влади Європи» 1994 року, «Європейська хартія регіонального просторового планування» 1983 року тощо); норм європейського законодавства, що стосується безпосередньо транскордонного співробітництва («Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами» (Мадрид, 1980 року), два додатки до неї: Додатковий протокол (Страсбург, 1995 року) та Протокол № 2 (Страсбург, 1998 року), «Європейська хартія прикордонних і транскордонних регіонів» тощо) та Закону України «Про транскордонне співробітництво» від 24.06.2004 року, який визначає зміст та основні положення транскордонного співробітництва в Україні;

3) як процес добровільний (контрольований, але добровільний), акультурація повинна виявляти належний ефект у сфері поглиблення та розширення реформи місцевого самоврядування та муніципального управління в Україні, тобто шляхом поглиблення децентралізації та деконсолідації державної влади на регіональному рівні із передачею відповідних повноважень органам місцевого самоврядування та посилення механізму саморегуляції і втілення принципу самостійності на місцевому рівні;

4) процес акультурації повинен йти з врахуванням національних, подекуди етнонаціональних відносин, де втручання держави обмежене або взагалі невідчутне для усвідомлення самоорганізації як основоположного принципу виникнення та існування місцевого самоврядування, а також інших зв'язків між територіями і населенням нашої країни. Під місцевим етносом потрібно розуміти таку групу людей, що виступає в історії як велика замкнена система, з певним динамічним стереотипом поведінки та оригінальною внутрішньою структурою, яка змінюється від фаз етногенезу (Пасіонарна теорія етногенезу Л. М. Гумільова) [12, с. 123];

5) в силу важливості муніципально-правових відносин, в процесі акультурації необхідна участь професіоналів, компетентних не тільки в державотворенні, але і в соціальних, культурних та інших сферах місцевого буття (муніципально-приватного партнерства). Чітко потрібно враховувати взаємообумовленість елементів тріади побудови правовідношення відповідно до формули «тип держави – вид (клас) носія прав – форма правочину або належної правомірної поведінки» та не залучати іноземні елементи, що обтяжують чи ускладнюють застосування національних норм;

б) жодна з національних правових систем не є однорідною, а тому муніципальне законодавство України є комплексним запозиченням та системною акультурацією. Адже дійсно, як зазначає П. Круз, що в період до виникнення національної держави (nation-state) увесь цивілізований світ, включаючи країни, на території яких з'явилися сучасні провідні правові сім'ї (англосаксонська та континентальна), «управлявся за допомогою однієї і тої ж правової системи, а саме – романо-канонічного права *jus commune*» [25, р. 335-336], в межах якого з'являється *jus necessitatis municipale*.

Таким чином, правовий простір муніципального права України можна визначити, як «систему міжнародно-правових норм, що регулюють відносини між учасниками відповідної правової спільноти; це система інститутів, загальних для цих учасників; це система національних норм, які прийняті та втілені у правопорядку партнерів» [16, с.

103] у сфері місцевого самоврядування.

Список використаної літератури

1. Абрамов А. Е. Правовая аккумуляция: на примере Испании в период Римской республики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / Алексей Евгеньевич Абрамов; Владимирский государственный педагогический университет. – Владимир, 2005. – 22 с.
2. Алексеев С. С. Философия права / С. С. Алексеев. – М.: Норма, 1997. – 336 с.
3. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. в 2-х ч. / Л. А. Велихов. – М.-Л.: ГИЗ, 1928. – 467 с.
4. Высочайше утвержденное мнение Государственного совета 11 июня 1892 года // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. III. – Том XII. – Отд-ние 1-е. – СПб., 1895. – Ст. 8708. – С. 431-433, 436-440.
5. Давыдова М. А. Роль модельного нормотворчества в обеспечении правового качества уставов муниципальных образований / М. А. Давыдова // Академический юридический журнал. – 2009. – № 3. – С. 38-44.
6. Дождев Д. В. Римское частное право : учеб. / Д. В. Дождев; под общ. ред. В. С. Нерсисянца. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : Изд-во НОРМА, 2000. – 784 с.
7. Именной указ, данный Правительствующему сенату 1870 года, июня 16 (28) // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. II. – Том XLV. – Отд-ние 1-е. – СПб., 1874. – Ст. 48498. – С. 821-831.
8. Исаев И. А. История государства и права России: учеб. / И. А. Исаев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2004. – 797 с.
9. Карташов В. Н. Введение в общую теорию правовой системы общества : текст лекций / В. Н. Карташов. – Ярославль : Изд-во ЯГУ, 1995. – Ч. 1. – 139 с.
10. Кодавбович В. А. История развития местного управления и самоуправления на территории Беларуси в период Киевской Руси (IX-XII века) / В. А. Кодавбович // Проблемы управления. – 2011. – № 3. – С. 133-139.
11. Мазарчук Д. В. История русской государственности и права (до октября 1917 г.): курс лекций / Д. В. Мазарчук, С. Н. Темушев. – Минск : Эдит ВВ, 2007. – 392 с.
12. Нуреев Р. М. Очерки по истории институционализма / Р. М. Нуреев. – Ростов н/Д: Содействие – XXI век; Гуманитарные перспективы, 2010. – 415 с.
13. Об отмене некоторых ограничений в правах сельских обывателей и лиц других бывших податных состояний: Именной Высочайший указ, данный Сенату // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. III. – Т. XXVI. – Отд-ние 1-е. – СПб., 1909. – Ст. 28392. – С. 891-893.
14. Понятие и сущность интегративной аккумуляции (на примере регламентации прав лиц, содержащихся в пенитенциарных учреждениях России) / О. Д. Третьякова // Вестник Владимирского юридического института. – 2006. – № 1. – С. 71-74.
15. Право: азбука – теория – философия : опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
16. Пунжин С. М. Правовое мировое сообщество: реалии и перспективы / С. М. Пунжин // Советское государство и право. – 1991. – № 12. – С. 99-106.
17. Распоряжение, предложенное Правительствующему сенату министром юстиции «Об утверждении Наказа «О производстве выборов волостных земских гласных» от 11 июня 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при Правительствующем сенате. Отдел I. – 28 июня 1917. – № 148. – Ст. 827. – С. 1346-1353.
18. Синха С. П. Юриспруденция. Философия права. Краткий курс: пер. с англ. / С. П. Синха, пер. В. М. Ашмарина. – М. : Академия, 1996. – 304 с.

19. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підруч. / О. Ф. Скакун. – 3-те вид. – К. : Алерта; ЦУЛ, 2011. – 524 с.
20. Софронова С. А. Правовое наследие и аккультурация в условиях правового прогресса общества : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Светлана Аркадьевна Софронова; Нижегородский юридический институт МВД РФ. – Н. Новгород, 2000. – 169 с.
21. Устав Люнебургских портных в редакции 1552 года // Немецкий город XIV-XV вв. : сб. матер. / введ. ст., подбор матер., пер., прилож., коммент. В. В. Стоклицкая-Терешкович. – М.: Соцэкгиз, 1936. – С. 48-49.
22. Хвостов В. М. Система римского права : учеб. / В. М. Хвостов. – М. : Спарк, 1996. – 522 с.
23. Шестакова Е. В. Модельное законодательство: теоретико-правовые аспекты и практика применения : дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Екатерина Владимировна Шестакова; Российская академия правосудия. – М., 2006. – 203 с.
24. «О волостном земском управлении» от 21 мая 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при Правительствующем сенате. Отдел I. – 30 мая 1917. – № 122. – Ст. 655. – С. 1041-1060.
25. Cruz P. A Modern Approach to Comparative Law / P. De Cruz. – Boston : Publisher. Kluwer, 1993. – 350 p.
26. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року. – РЄ, 1995. – 12 с.
27. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 05.02.1992 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_318
28. Рекомендація Rec (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_739
Стаття надійшла до редакції 30.06.2014 р.

I. A. Ghaliahmetov

ACCULTURATION OF MUNICIPAL LAW OF UKRAINE

This scientific article is devoted to research of the Ukrainian municipal law and an acculturation, as inevitable part of its reforming and development. Acculturation of municipal law is a transformation, which is tested by municipal legal system from contact with EU legal system, i.e. process of acculturation can be defined as the all-directed interference of law norms or the impersonation of one legal system in another.

The formation of municipal acculturation is under ways:

- first, in form of transparent or latent adoption;*
- second, in method of interplay between the theory and practice of self-government in Ukraine. It is implemented from the legal system of the Council of Europe and based on voluntary principle or as a result of compulsion;*
- third, by results of transformation or interference.*

Thus author drew a conclusion that integrated and synthetic acculturation of municipal law is a result of the adoption of the national legal system of general principle, norms and standards of international or national law of other countries, extrapolation or adaptation to the relations in the sphere of local and regional authorities. Type of municipal law acculturation provides for several stages of implementation that discussed on the pages of this article.

The first stage is characterized by the study of legal experience in the sphere of organization of local self-government in other countries.

The second stage is the interpretation of the mentioned experience and modelling of local self-government.

The third stage involves the synthesis of new municipal norms into the legal system of Ukraine.

The fourth stage is the ratification of international instruments (conventions) of Ukraine and the implementation on its territory of the European standards of local self-government.

Keywords: *acculturation of municipal law, municipal reforming, transformation, adaptation, system of municipal norms.*

УДК 352.07:342.553 (045)

О. М. Горащенко

СТРАТЕГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГЛАВОЮ ДЕРЖАВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Стаття присвячена дослідженню конституційно-правових особливостей стратегічного забезпечення главою держави розвитку місцевого самоврядування в Україні. Проаналізовано функції та повноваження Президента України у сфері підтримки реалізації права територіальних громад на здійснення місцевого самоврядування. На підставі проведеного аналізу систематизовано форми, методи та практичні аспекти участі глави держави у забезпеченні розвитку місцевого самоврядування та удосконаленні діяльності органів місцевого самоврядування. Наголошується, що забезпечення стандартів локальної демократії є важливим напрямком діяльності Президента України у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції та імплементації до українського законодавства європейських правових стандартів.

Ключові слова: *глава держави, стратегічне забезпечення, місцеве самоврядування, Президент України, локальна демократія.*

Постановка проблеми. Відповідно до Указу Президента України від 30 серпня 2001 року № 749/2001 «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні», розвиток місцевого самоврядування є на сучасному етапі одним із найпріоритетніших напрямів державної політики України. Глава держави та його місце в системі гарантій місцевого самоврядування в Україні, роль у становленні та подальшому розвитку цього інституту в Україні посідають одне з найважливіших питань проблематики формування та реалізації нової державної політики в сфері утвердження локальних демократичних цінностей сучасного суспільства та подальшого запровадження міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування.

При цьому державна політика як важливий компонент життєдіяльності суспільства, маючи велику кількість вимірів і характеристик, формує відповідну систему та механізми соціально орієнтованої публічної влади. Тому актуальним і необхідним є удосконалення процесу формування державної політики у сфері місцевого самоврядування, аналізу процесу її становлення та реалізації.

Незважаючи на певну зацікавленість проблематикою державної політики, наукові дослідження не дають системної відповіді як на питання щодо комплексу концептуальних правових чинників формування державної політики в сфері місцевого самоврядування, так і на питання щодо ролі та місця кожного з суб'єктів державної політики, зокрема глави держави в становленні місцевого самоврядування в Україні. У свою чергу, теоретичні, практичні та універсальні наукові розробки дозволяють розвинути зазначені напрями в контексті її вивчення в Україні., у тому числі – щодо