

Н. Л. ШПОРТЮК

## КОНЦЕПТУАЛЬНЕ ОСЯГНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКІЙ МУНІЦИПАЛЬНІЙ НАУЦІ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

*Висвітлено особливості концептуальних підходів європейських фахівців з муніципального права і управління до наукового обґрунтування процесу подальшого розвитку і певної стандартизації місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу. Установлено можливості екстраполяції здобутків європейської муніципальної науки з даної проблеми до наукових розробок вітчизняних учених стосовно побудови локальної демократії в Україні з огляду на курс нашої держави до членства в ЄС.*

**Ключові слова:** муніципальна наука, Європейський Союз, локальна демократія, місцеве самоврядування, територіальні громади.

*The article highlights the features of the conceptual approaches of European experts in municipal law and administration to the scientific substantiation of further development and standardization of a local government in the European Union. Established the possibility of extrapolation of the acquis municipal science on this issue to the scientific development of national scientists on building local democracy in Ukraine in view of the course of our country for EU membership.*

**Key words:** municipal science, the European Union, local democracy, local government, local communities.

Як відомо, розбудова демократичної і правової держави, що передбачена Основним Законом України, висуває досить складну проблему вибору найбільш ефективних для нашої країни форм місцевого управління і самоврядування. І це тому, що самоорганізація населення на місцях є запорукою загального розвитку сучасної країни. Майбутнє Української держави значною мірою залежить від того, як громадяни зорганізуються і як оберуть засоби для вирішення власних проблем місцевого значення, що не в змозі вирішити одна тільки політична влада через представників на місцевому рівні управління справами суспільства. Однак вирішення вказаної проблеми може бути успішним за умови використання підходів європейських фахівців з місцевого самоврядування до особливостей розвитку локальної демократії, чи її концепції перевірені часом і втілені до життя в сучасному європейському Союзі.

Метою даної статті є аналіз основних концепцій розвитку місцевого самоврядування в країнах ЄС, які віддзеркалені в європейській муніципальній науці. Ці концепції прийнятні для розвитку місцевого

самоврядування і науки муніципального права і управління в Україні з огляду на її курс на вступ до ЄС.

Зрозуміло, що проблеми концептуального осягнення локальної демократії в європейській муніципальній науці були проаналізовані в працях англійських учених Е. Бредлі, П. Ватг, Р. Евінг, Дж. Чендлер, російських – О. Блотніна, В. Чіркин і Е. Уткін. Більше того, вони певним чином відображені в дослідженнях вітчизняних учених М. Баймуратова, В. Борденюка, Л. Горкіної, В. Калашникова, В. Пашневої, С. Серьогіна, А. Серьогіної, В. Ткачука і О. Ярмиша. Однак потрібний цілісний аналіз цієї проблеми.

Відомо, що ініціатива та активність громадян у процесі розвитку територіальних колективів є безумовним потенціалом для вирішення загальнодержавних проблем. Додаткові стимули для розвитку нашої держави саме і надають самоврядні процеси, що доповнюють діяльність місцевих державних органів. Проте нагальні питання місцевого управління і самоврядування слід вирішувати як з урахуванням досвіду вітчизняного державотворення, так і з використанням здобутків розвинених країн Європейського Союзу в галузі поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів, оскільки наш шлях до Європи є незупинним [16, с. 10].

Формування місцевого управління і самоврядування в нашій країні після набуття політичної незалежності виявилось найважливішим завданням державного будівництва, вирішення якого розпочиналося з початку. Цей шлях є важким для нашої молоді держави, оскільки він пов'язаний із затяжним процесом переходу до ринкових відносин, обмеженням прибуткової основи місцевих бюджетів, крахом тоталітарної соціальної структури і зубожінням значної маси населення. Однак у такому ж становищі нещодавно перебували ті минулі соціалістичні держави, які увійшли до Європейського Союзу, здійснивши низку необхідних реформ, у тому числі – побудову модерної системи локальної демократії, або інакше – місцевого самоврядування.

Орієнтація на побудову соціальної, демократичної і правової держави в Україні вимагає створення адекватної цілісної наукової концепції, яка б слугувала теоретичним підґрунтям її формування та проведення політико-правових реформ у визначеному напрямку [1].

У науковій літературі найбільш часто зустрічається класифікація відомих у світовій практиці моделей організації влади на місцях, в основі якої лежать відносини між органами місцевого самоврядування (управління) та органами центральної влади. Відповідно до даного підходу можна виділити чотири базові моделі місцевого самоврядування: англосаксонську, європейську континентальну, змішану і радянську.

На сьогодні найбільш суттєвими ознаками системи місцевого самоврядування в зарубіжних країнах є їх універсальна виборність і значна самостійність у вирішенні місцевих питань. Ця самостійність спирається на муніципальну власність, право стягування і розпорядження місцевими

податками, можливість прийняття широкого кола нормативних правових актів з питань місцевого управління, розпорядження місцевої поліцією тощо. Усі концепції місцевого самоврядування, притаманні фахівцям з муніципальної науки у країнах ЄС, характеризує значний історична обумовленість та логічна наступність [17, с. 181].

Природно, що наукова думка кожної доби розвитку європейського суспільства і відповідній йому держави обслуговувала окремі суспільні трансформації і мала відбиток історичних, політичних і економічних умов виникнення цього інституту. Тому дослідження наукових поглядів щодо сутності місцевого самоврядування у країнах Європи можливе тільки під кутом зору історичної та логічної послідовності їх виникнення. Європейські ж учені впевнені, що територіальна громада як суб'єкт соціальних, економічних і правових відносини може бути наділена лише правами, а не повноваженнями. У країнах ЄС регламентація діяльності суб'єктів місцевого самоврядування з боку держави здійснюється шляхом використання загальнодозволеного типу правового регулювання. Держава визначає правові межі діяльності самоврядування, надає йому фінансові ресурси та застосовує, у разі потреби, механізми примусового виконання своїх рішень.

Поняття “самоврядування” в муніципальній науці Європи характеризує ступінь участі соціальної спільноти у відносинах управлінського характеру. Воно є формою публічно-владного регулювання групою індивідів, об'єднаних спільними інтересами внаслідок компактного проживання на певній території, власної життєдіяльності на тому рівні, який не може бути забезпечений централізованим державним управлінням.

З огляду на закордонний досвід розвитку місцевого самоврядування, відзначимо, що під місцевим самоврядуванням варто розуміти обумовлену державою в рамках чинного законодавства систему органів і посадових осіб (у першу чергу, виборних), що здійснюють місцеве самоврядування на конкретній території, для якої загальнодержавним законодавством встановлено ступінь автономії й самостійності щодо органів державної влади. Самоврядні органи володіють необхідною компетенцією у вирішенні переданих їм основних державних справ і місцевих питань [11, с. 127]. Вони діють із урахуванням специфіки території, її економічних, соціальних, національних, географічних, історичних й інших особливостей, коли слід поповнювати місцевий бюджет шляхом збирання місцевих податків та встановлення різних зборів, а також під час управління муніципальною власністю на основі національного законодавства й власних установчих та інших нормативно-правових актів [10, с. 54].

Законодавці, які створюють правову основу для функціонування місцевого самоврядування, виходять із того, що участь громадян в управлінні суспільними справами безпосереднім чином може бути реалізованою лише на місцевому рівні. При цьому очевидно, що існування місцевих співтовариств, наділених реальними управлінськими повноваженнями,

уможливило забезпечити таке управління, яке було б найбільш ефективним і максимально наближеним до потреб населення даного територіального колективу. Дієздатність і вплив органів місцевого самоврядування в різних країнах ЄС відображають ступінь демократизму наявного там політичного режиму.

Навіть побіжний аналіз сутності місцевого самоврядування у країнах ЄС впевнює в тому, що там наявність розвиненого місцевого самоврядування є атрибутом правової і демократичної держави [19, с. 611]. Воно ще за часів становлення держав з ринковою економікою перетворилося на важливу форму децентралізації політичної влади, спрямовану на підвищення її ефективності та наближення управлінських послуг до кожного громадянина [18, с. 54]. Європейське місцеве самоврядування є механізмом широкого залучення громадян до участі в розв'язанні публічних проблем, без чого не може існувати громадянське суспільство.

Після Другої світової війни в розвинених країнах Європи відбувся розвиток принципів субсидіарності, регіоналізації та децентралізації. Останні два принципи стали основою внутрішньодержавної політики. Основна спрямованість принципу субсидіарності зрозуміла: після розгрому фашизму всупереч демократичному централізму соціалістичних держав треба було захистити автономію особи і право на самоврядування нижчих політичних одиниць. Субсидіарність організації влади протиставлялася авторитарності централізованої держави. Вона гарантує своїм громадянам свободу і незалежність, місцеве і регіональне самоврядування. Кардинальні зміни в соціально-економічній сфері спричинили появу муніципальних теорій, пов'язаних з теорією держави соціального добробуту. І тут найбільш помітною залишається теорія соціального обслуговування, за якою муніципалітети проголошені інструментом, котрий забезпечує та охороняє інтереси всіх класів і прошарків суспільства. Ця теорія тлумачить функції муніципалітетів як один із проявів надкласової природи держави загального добробуту. Вона робить наголос на тому, що основне завдання муніципалітетів – організація обслуговування населення.

Перші кроки до такого розуміння місцевого самоврядування були зроблені ще за часи великої французької революції. Тоді Франція зробила особливо вагомий внесок у розвиток місцевого самоврядування, в його теорію і практику. Основний принцип Французької республіки був відображений у гаслі “правління народу, через народ і для народу”. Цей принцип, який забезпечує в нинішній французькій державі єдність влади на основі децентралізації, має слугувати для всіх країн, що вийшли з СРСР після його краху, об'єктивними передумовами використання французького досвіду взаємовідносин між владними структурами, в тому числі й у сфері муніципального управління [3, с. 12].

Родоначалниця континентальної моделі місцевого самоврядування, Франція, у нинішніх умовах досить вправно знаходить важелі для

встановлення розумного співвідношення політичної влади і місцевого самоврядування. В українській політико-правовій думці державницьку модель місцевого самоврядування, поява якої була викликана французьким науковим впливом, вперше відстоювалася М.І. Палієнком у його відомій праці “Вчення про сутність права і правову зв'язаність держави” (1908 р.) [8, с. 116; 9, с. 5-6]. Ідеї Палієнка знайшли розвиток у працях М. Туган-Барановського, який свого часу обіймав посаду міністра фінансів УНР. У його дослідженнях “Соціально-економічні ідеали нашого часу” і “Кооперація, її природа і мета”, виданих українською 1919 р., підкреслено, що система муніципальних органів має співіснувати із системою державних органів, причому “муніципалітети повинні створювати певну ієрархію, починаючи від великих організацій, що охоплюють різні райони і групи населення, аж до найменших з населенням у кілька тисяч чи навіть сотень родин”. При цьому “кожна муніципальна організація повинна мати своє власне господарство, до того ж у розподілі господарських завдань між державними і іншими муніципалітетами має бути покладено правило, щоб усе, що має бути виконано муніципалітетами, покладалося на останні. Центральна державна влада мусить брати на себе лише те, що явно не під силу муніципалітету” [4, с. 39; 8, с. 115–116].

У вітчизняній науці державного управління нині існує два підходи до розуміння сутності місцевого самоврядування та оцінки його ролі в процесі побудови демократичної і правової держави. Прихильники першого підходу за інерцією, пов'язаною з романтичним сприйняттям державного будівництва у пострадянській державі, наполягають на повному ізолюванні місцевого самоврядування від держави. Прихильники другого підходу відстоюють погляди на місцеве самоврядування як на продовження державної влади на місцях, “вбудовування” його в загальну вертикаль влади і здійснення ним, певною мірою, функцій державного управління. Однак у цілому всі українські вчені віддають належне європейським здобуткам розвитку місцевого самоврядування, що особливо чітко відображено у працях таких учених, як М. Баймуратов, Ю. Бальцій, Ю. Волошин, О. Батанов, Н. Ісаєва, В. Калашников, М. Корнієнко, В. Малиновський, Б. Пережняк, В. Погорілко, Х. Приходько, М. Савчин, В. Серьогін, С. Серьогіна та ін.

Зрозуміло, що державна влада і місцеве самоврядування повинні бути спрямовані на вирішення загального завдання – служіння народу. І в цьому зв'язку вкрай актуальною бачиться проблема досягнення балансу між інтересами державної влади та місцевого самоврядування, їх взаємодії [10, с. 51]. У цьому нам має допомогти досвід державного будівництва сучасних країн світу, відображений у наукових дослідженнях зарубіжних фахівців з проблеми. Дотепер у зарубіжних країнах нагромаджено багаторічний досвід формування і функціонування місцевих органів державного управління і самоврядування. Ці органи не можуть існувати один без одного, оскільки вони разом вирішують різноманітні місцеві проблеми в демократичних і

правових державах ЄС, передусім – надання місцевому населенню великого обсягу соціальних послуг. Країни з традиційною демократією визнають незаперечні переваги місцевого самоврядування, внаслідок чого тамтешня політична влада відвела органам локальної демократії особливе місце в структурі влади. Отже, місцеве самоврядування є найважливішим елементом конституційного ладу розвинених демократичних держав. Воно являє собою особливий рівень представницької та виконавчої влади, яка бере активну участь у реалізації політичної волі держави, найбільш повно враховуючи інтереси місцевих спільнот громадян. Однак у зв'язку з цим виникає проблема визначення того місця, яке займають органи місцевого самоврядування в сучасних багаторівневих системах державного управління [13, с. 5–6].

Для сучасних науковців, що займаються аналізом систем управління справами суспільства в розвинених європейських демократіях, ясно, що основою відносин між рівнями влади в будь-якій державі ЄС є питання про розподіл повноважень, відповідальності та гарантії їх діяльності. Нині основним принципом формування компетенції кожного рівня влади є отримання найбільшої ефективності виконання на відповідному рівні певних функцій органів управління суспільними справами. Проте в цьому зв'язку одразу ж кидається в очі те, що оптимальне співвідношення між державним управлінням і місцевим самоврядуванням в різних країнах будується по-різному [6, с. 122–124]. При цьому найважливішими факторами, що визначають дане явище, є історичні, національні та географічні особливості розвитку того чи іншого етносу, який створив власну державу. Однак загальним правилом для перебування тієї або іншої держави у складі Європейського Союзу є те, що структура адміністративно-територіального поділу кожної країни європейського простору передбачає місце локальної демократії в якості невід'ємної частини її державного устрою.

У муніципальній науці країн ЄС визнано, що без звернення до історичного досвіду державотворення кожної з них не можна побудувати модернову локальну демократію [21, с. 555–558].

Кожна сучасна територіальна громада має виступати самоорганізованою системою, життя якої слід налагоджувати без занадто великої опіки з боку держави. Держава не в змозі постійно спрямовувати муніципальні органи влади в дусі, визначеному загальними напрямками державотворення. Вона повинна створювати умови для самостійного розвитку територіальних громад.

Принцип субсидіарності заснований на тому, що більш високий рівень управління може втручатися в дії нижчого лише в тій мірі, в якій останній проявив свою нездатність до ефективного управління. Субсидіарність базується на тому, що втручання вищестоящих рівнів управління в діяльність нижчестоящих допускається тільки при наявності певних умов, за яких таке втручання може вважатися законним і доцільним. Виходячи з цього,

втручання вищого рівня влади у справи нижчого рівня є обов'язковим і здійснюється тільки з метою надання необхідної допомоги більш низькому рівню влади у вирішенні його завдань [7, с. 50].

Звичайно, застосування принципу субсидіарності передбачає обов'язкове врахування інших принципів, що визначають основи організації держави: єдність дії та застосування, ефективність управління і солідарність. Пряме застосування принципу субсидіарності передбачає необхідність врахувати його практичні наслідки щодо розподілу повноважень між різними рівнями управління справами суспільства. Цей принцип передбачає гнучкий підхід, що надає великі можливості для забезпечення участі місцевих і регіональних влад у визначенні обсягу їх повноважень. Для забезпечення ефективної роботи багаторівневої структури, побудованої на принципі субсидіарності, в систему повинні бути включені певні гарантії щодо дотримання справедливого балансу між делегованими і власними повноваженнями, делегованими повноваженнями і ресурсами, необхідними для їх здійснення.

Застосування принципу субсидіарності в правових і адміністративних системах більшості держав, які входять до Ради Європи, свідчить про його універсальний характер і для унітарних, і для федеративних держав. Принцип субсидіарності повною мірою знайшов відображення в Європейській хартії місцевого самоврядування, прийнятій у Страсбурзі 15 жовтня 1985 р. [5]. Відносно цього нормативно-правового акту слід указати, що його поява є результатом плідної праці фахівців з муніципального права всіх країн-засновників європейської спільноти. У преамбулі цього акту закріплено фундаментальні принципи побудови місцевої влади, якими є: роль місцевого самоврядування в забезпеченні демократії, ефективного управління та децентралізації влади; роль муніципальних утворень у розвитку Європи; необхідність широкої автономії для муніципалітетів.

У всіх державах, що підписали Хартію, має бути визнано право місцевих органів самоврядування вступати в об'єднання для захисту і просування спільних інтересів і в міжнародне об'єднання органів місцевого самоврядування. Місцевим органам самоврядування мають право на умовах, які можуть бути встановлені законом, співробітничати з органами інших держав.

Як указували європейські науковці з муніципального права, органи локальної демократії країн ЄС повинні були отримати адміністративну юрисдикцію, тобто право на діяльність органів самоврядування та їх посадових осіб, установлену законодавчими актами, з вирішення індивідуальних адміністративних справ і застосування відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку [22]. Їм надано право захищати власні інтереси вразі виникнення адміністративного спору, тобто судового спору, порушеного на підставі адміністративної скарги проти виконавчого адміністративного правового акта інших органів державної

влади з метою домогтися його анулювання з причини незаконного характеру. Під зверненням до засобів судового захисту розуміється доступ місцевого органу влади до належним чином сформованого суду або рівноцінного, незалежного і законного органа з правом винесення постанов і дачі рекомендацій по цій постанові [15, с. 6–7].

Як бачимо, концептуальне осягнення особливостей історичного розвитку місцевого самоврядування у країнах – засновниках ЄС, здійснене європейськими фахівцями з муніципального управління і права, було відображено і закріплено в тих актах, якими в ЄС та в окремих країнах з цієї спільноти держав, будується локальна демократія. Ось чому європейські здобутки в цій галузі наукового аналізу життя територіальних спільнот громадян мають бути сприйнятими вітчизняними науковцями задля подальшого розвитку місцевого самоврядування за певними стандартами, притаманними для ЄС.

#### Література:

1. *Агранофф Р.* Розбудова місцевих рад в Україні: матеріали до навчальної програми (Програма сприяння парламентів України) / Р. Агранофф, Т. Браун, А.О. Ткачук. – К., 1999.

2. *Борденюк В.* Місцеве самоврядування в механізмі держави: конституційно-правовий аспект / В. Борденюк // *Право України.* – 2003. – № 4. – С. 12–17.

3. *Блотнина Е. В.* Муниципальное управление: теория и практика французской государственности : автореф. дис. ... д.ю.н. : спец. 12.00.02 “Конституционное право, муниципальное право” / Е. В. Блотнина. – Спб. : Санкт-Петербургский универ. МВД России, 2006. – 32 с.

4. *Горкіна Л. П.* М. І. Туган-Барановський в економічній теорії та історії / Л. П. Горкіна. – К. : ІЕП НАН України, 2001. – 268 с.

5. Європейська хартія “Про місцеве самоврядування” : прийнята в Страсбурзі 15 жовтня 1985 р. // *Місцеве самоврядування.* – 1997. – № 1-2.

6. *Калашников В. М.* Організаційно-правові засади місцевого управління і самоврядування в зарубіжних країнах / В. М. Калашников. – Дніпропетр. : Пороги, 2009. – 382 с.

7. *Малиновський В. Я.* Державне управління / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.

8. Муніципальне право України. Навчальний посібник / за ред. М. О. Баймуратова. – К. : Правова єдність, 2009. – 711 с.

9. *Пашінева В. А.* Державно-правові погляди М.І. Палієнка : дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.01 / В. А. Пашінева. – Х. : ХНУВС, 2009.

10. *Серьогін В. О.* Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні (Частина загальна) : навч. посіб. / В. О. Серьогін, С. Г. Серьогіна. – Х. : Штрих, 2001. – 44 с.

11. *Уткин Э. А.* Государственное и муниципальное управление : учеб. пособие / Э. А. Уткин, А. Ф. Денисов. – М. : ТанDEM, 2001. – 304 с.

12. Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2003. – 320 с.
13. Чиркин В. Е. Основы сравнительного государственного управления / В. Е. Чиркин. – М. : Артикул, 1997. – 352 с.
14. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. – Х. : Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. – 656 с.
15. Bradley A. Constitutional and Administrative Law / A. Bradley, R. Ewing. – L. : London University Press, 2002. – XX. – 680 p.
16. Byrne T. Local Government in Britain. Everyone's Guide to How it All Works / T. Byrne. – L. : London University Press, 2000. – 794 p.
17. Chandler J. A. Local Government Today / J. A. Chandler. – Manchester : Manchester University Press, 1996. – 304 p.
18. Stewart J. The Nature of British Local Government / J. Stewart. – L. : Macmillan Press Ltd, 2000. – 310 p.
19. Watt P. A. Financing local government / P. A. Watt // Local government studies. – 2004. – Vol. 30. – № 4. – P. 609–629.
20. Citizens Acting and Learning for Local Democracy in Europe / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eacea.ec.europa.eu>.
21. The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe / Ed. by J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lidström. – Oxford : Oxford Handbooks in Politics & International Relations. – 816 p.; 22. European Union law [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.absoluteastronomy.com>.

*Надійшла до редколегії 04.11.2014 р.*

УДК 352.07

*Є. А. КОНЯСВ*

### **МІСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ СЛОБОЖАНЩИНИ: ПРОБЛЕМИ ПОЗИЦЮВАННЯ В УПРАВЛІНСЬКІЙ СИСТЕМІ ДРУГОЇ ПОЛ. XVII – ПОЧ. XVIII ст.**

*Проведено аналіз функцій самоврядних органів публічної влади Слобідської України XVII – поч. XVIII ст. на основі давніх звичаїв та традицій.*

**Ключові слова:** міська громада, “уряд війта”, інститут осадчих, Магдебурзьке право.

*An analysis of the functions of the self-government bodies of public authority in the Slobidska Ukraine of the 17<sup>th</sup> – early 18<sup>th</sup> centuries has been conducted based on ancient customs and traditions.*