

МІЖНАРОДНЕ ПУБЛІЧНЕ ПРАВО



Наталія Камінська,

кандидат юридичних наук,
доцент, професор кафедри
загальноправових дисциплін
Національної академії внутрішніх справ

УДК 339; 341

Суб'єкти місцевого і регіонального самоврядування: національний і міжнародний виміри

Розбудова громадянського суспільства і демократичної правової держави в Україні відбувається в умовах євроінтеграційних процесів, зближення правових систем і глобалізації права, співпраці з іншими країнами, міжнародними організаціями. Їхньою спільною основою є існуючі демократичні стандарти, врахування інтересів держав, потреб територіальних громад, сталий цивілізаційний розвиток світового співтовариства та його окремих регіонів.

У цьому контексті місцеве самоврядування постає як система організації публічної влади на місцях, якісно новий феномен, попри давні історичні традиції. У багатьох державах Європи спостерігались, а в Україні тривають і зараз реформи на

принципах деконцентрації та децентралізації публічної влади, субсидіарності в наданні публічних послуг тощо. Якщо у Польщі, Литві, Латвії та інших демократичних країнах реформи публічної влади привели до формування дієздатних територіальних громад і місцевого самоврядування, яке ефективно й незалежно від держави під власну відповідальність надає жителям публічні послуги, то в Україні ефект від цієї діяльності поки що не суттєвий.

У різних країнах існує різноманітність типів моделей і систем місцевого самоврядування, їхніх органів на безпосередньо місцевому і регіональному рівнях, є істотні розходження в повноваженнях і взаємовідносинах центр – регіони, у найменуванні й підпорядку-

ванні муніципальних органів, місці й ролі в державному механізмі. Та існують спільні проблеми, які створюють необхідність територіальним громадам об'єднаної Європи, їхнім самоврядним та іншим органам концентрувати свої зусилля, координувати свою діяльність, налагоджувати тісну співпрацю з метою зміцнення місцевої та регіональної демократії.

У будь-якому випадку дослідження у цій сфері зумовлюють здійснення аналізу суб'єктного складу системи місцевого самоврядування на всіх рівнях – національному та міжнародному рівнях універсального і регіонального масштабів.

Сучасні вчені приділяли увагу вивченню методологічних і теоретичних проблем державного устрою, міжнародно-правових стандартів місцевої демократії, статусу територіальних громад, органів та функцій місцевого самоврядування, міжнародної співпраці місцевої влади (М. Баймуратов, О. Батанов, В. Борденюк, І. Дробуш, І. Заяць, В. Кампо, О. Копиленко, В. Кравченко, В. Куйбіда, П. Любченко, І. Магновський, М. Орзіх, О. Прієшкіна, І. Прімишев, М. Пухтинський, П. Ткачук, Г. Чапала, В. Шкабаро, І. Шумак та ін.). Але комплексних наукових праць щодо визначення природи суб'єктів місцевого самоврядування, особливостей їхнього статусу, визначення їх значення в забезпеченні інтересів місцевого населення, держави і світового співтовариства не існує.

Саме тому постає ряд завдань, насамперед, визначення сутності, особливостей певних категорій суб'єктів місцевого самоврядування, аналіз їхніх закономірностей і тенденцій розвитку і функціонування, а також визначення перспектив удосконалення статусу суб'єктів місцевого самоврядування.

Систему місцевого самоврядування, визначають як сукупність суб'єктів і форм здійснення місцевого самоврядування, через які населення територіальної громади реалізує

надані їй функції та повноваження [1, с. 133]. Аналіз національного законодавства дозволяє виокремити такі її елементи:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення [2–3].

Право на участь у місцевому самоврядуванні реалізується за належністю до відповідних територіальних громад; у сучасних умовах зростає значення цих первинних суб'єктів місцевого самоврядування. Безпосередньо людина, колективи, об'єднані спільною територією проживання, спроможні чітко сформулювати, вирішити чи запропонувати оптимальні та ефективні способи розв'язання проблем місцевого значення.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» під територіальною громадою розуміє сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр (ст. 1). Це – первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень. Соціально-правова структура багатаспектного явища «територіальна громада» містить поняття населення як соціальної спільноти жителів, об'єднаних спільною діяльністю, інтересами і цілями щодо задоволення потреб у сфері побуту, середовища проживання, відпочинку, навчання, спілкування. Отже, до неї можуть належати громадяни України, іноземці, особи без громадянства, які постійно проживають у селі, селищі, місті й користуються

тими ж правами і свободами, виконують такі ж обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими законами.

Територіальна громада – нормативно-правова модель самоорганізації населення з управлінськими структурами, здатними реалізувати і захищати місцеві інтереси. Загалом це складна форма соціальної організації, сукупність місцевих жителів, об'єднаних на публічних засадах у межах певної території. Такі добровільні об'єднання діють на підставі статуту або за рішенням місцевих референдумів об'єднуються з іншими громадами з метою здійснення самоврядування в межах конституції та законів держави. Їх наділено конкретною правосуб'єктністю, а саме: – правом формування відповідних органів через проведення виборів, загальних зборів громадян за місцем проживання; – правом проведення місцевих референдумів, місцевих ініціатив, громадських слухань, індивідуальних і колективних звернень, громадських експертиз та обговорень, інших не заборонених конституцією форм місцевої демократії; – правом управління місцевими бюджетами, рухомим і нерухомим майном комунальної власності; – правом укладати міжнародні угоди тощо [4]. Формами опосередкованої реалізації ними свого права на місцеве самоврядування є органи та посадові особи місцевого самоврядування, відповідні асоціації (спілки) тощо.

Органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законами власними повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність згідно з законом. Їм можуть надаватись окремі повноваження органів виконавчої влади (делегування), у здійсненні яких вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Повноваження органів виконавчої влади

органам місцевого самоврядування делеговано законом: повноваження органів місцевого самоврядування передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Виокремлюючи таку категорію суб'єктів, як адміністративно-територіальні одиниці (АТО), зазначмо, що вони є суб'єктами правовідносин і мають свій статус. Основою територіального утворення як відособленої складової частини території держави, в якій функціонують відповідні органи влади, є певна територія і населення, що мешкає на цій території, – територіальний колектив (частина населення держави). Спираючись на це, можна вирізнити такі елементи правового статусу територіальних утворень: соціальне призначення; компетенція (функції та повноваження); порядок формування (спосіб легітимізації), зміни і ліквідації; чітко визначені адміністративно-територіальні межі; внутрішня організація (організація влади, її взаємовідносини з центральною владою та іншими територіальними утвореннями); відповідальність. Зміст цих елементів у їх взаємозв'язку дозволяє визначити місце і роль територіальних утворень у системі територіальної організації держав, у процесі їхньої міжнародної співпраці.

АТО розрізняють відповідно до рівня територіального розподілу. Автономії, наприклад, є класичними штучними АТО, тоді як міста – найпоширеніші у європейському політико-правовому просторі «природні» адміністративні одиниці є своєрідними генераторами соціальних змін у суспільстві. Це найбільшою мірою проявляється на внутрішньодержавному рівні, але знаходить відображення і на міжнародному регіональному рівні.

Процес європейської інтеграції поступово перетворив до недавнього часу периферійні області держав, що були довгий час ізольованими і маргі-

нальними, в області – перехрестя нової Європи. Вони характеризуються особливим конституційно-правовим статусом, стають стратегічними одиницями, де місцевим співтовариствам (громадам) відведено важливу роль [5]. Суб'єктом є не власне територія, а саме певним чином організована АТО.

Регіональні органи влади на практиці значно відрізняються один від одного, різна їхня кількість: у Бельгії три адміністративні одиниці, у Росії – 89, середня кількість – 16 земель у Німеччині, 12 регіонів у Франції, 20 регіонів в Італії [6–7]. Загалом компетенції регіонів також різняться, їх можна переділити на такі категорії: соціальні, економічні та загальні повноваження або компетенції, додатковими виступають культурні повноваження, тобто вирішення питань, що стосуються спорту, відпочинку, культури і туризму. Загалом це – складова території держави, що не має суверенітету, на основі децентралізації через залучення людей до усвідомлення своєї спільності, розширення можливостей їх участі поряд з органами регіонального самоврядування, за підтримки держави забезпечує управління, соціально-економічний розвиток, задоволення потреб населення.

У ЄС регіони визначаються як особливі утворення в державах-членах, з якими ЄС перебуває в безпосередніх відносинах, це – третій рівень територіальної організації влади, що підпорядковується ЄС та окремим державам-членам, формуючи основи європейського регіоналізму. Згідно з Європейською рамковою конвенцією про транскордонну співпрацю між територіальними громадами або властями 1980 р., додатковими протоколами до неї, Європейською хартією місцевого самоврядування 1985 р., іншими актами передбачено можливість розвитку прикордонної, міжрегіональної співпраці територіальних громад, насамперед сусідніх (прикордонних)

АТО держав, їхніх органів влади. Результатом такої діяльності можна визначити організацію та функціонування «еврорегіонів» як макрорегіональних інтеграційних структур міжнародного характеру з розвинутою спільною соціально-економічною інфраструктурою і відповідним правовим статусом. Україна, як більшість сусідніх держав, набули позитивної практики у функціонуванні таких об'єднань транскордонного характеру.

За рекомендаціями Ради Європи, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи (КМРВС) органи місцевої та регіональної влад є головними учасниками концепції глобального управління, роблять внесок у збереження світової спадщини довілля і стабільний розвиток. Йдеться про необхідність надання національними урядами більших можливостей для захисту інтересів регіонів та інших місцевостей на міжнародному рівні, врахування їхніх інтересів під час проведення міжнародних переговорів, їм має бути надано право робити свій внесок та брати активну участь у переговорах, як і підтримку в зусиллях інтегруватися у світову економіку, сприяючи конкуренції тощо [8].

Питання міжнародно-правової співпраці в сучасних умовах різних територіальних утворень відображено в Соціальній хартії міст – членів Союзу балтійських міст 2001 р.; Хартії «Міста Європи на шляху до стійкого розвитку 1994 р.; Європейській хартії регіонального/просторового планування 1983 р., Міжнародній хартії про охорону історичних міст 1987 р.; Європейській хартії міст 1992 р.; Хартії про участь молоді в муніципальному та регіональному житті 1994 р.; Декларації ГА ООН про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті 2001 р. Вони закріплюють вироблені світовим співтовариством стандарти місцевої демократії, принципи, правові та організаційні засоби, за допомогою яких здійснюються забезпечення і захист статусу територіаль-

них спільнот. Остання є нормативною передумовою здійснення визначених функцій для створення необхідних умов життєдіяльності населення.

Складовими елементами правового статусу міста, зокрема, визначають: правосуб'єктність міста, його функції та компетенцію міської влади, механізм здійснення функцій міста і повноважень міської влади, гарантії їх реалізації, юридичну відповідальність міської влади [9, с. 5–7]. Це – пов'язані між собою і взаємодоповнювальні елементи. Сутність правового статусу міста розкривається в механізмі врегульованих нормами права соціальних відносин міста з людиною, державою, органами державної влади, органами і посадовими особами місцевого самоврядування, неурядовими організаціями, з іноземними суб'єктами та світовим співтовариством у цілому. Правосуб'єктність міста визначається як сукупність юридичних можливостей міста в особі територіальної громади, органів і посадових осіб бути учасником правовідносин, які виникають у процесі виконання ним своїх функцій за конституцією, законами і статутом громади.

Водночас це – АТО держави, територіальна основа здійснення місцевого самоврядування. Тобто, втілюючи процеси реалізації на локальному рівні публічної влади, інтересів територіальної громади і досягнутого рівня свободи у вирішенні населенням питань місцевого значення, місто є не лише самостійним суб'єктом правових відносин, а й їхнім об'єктом, основою реалізації функцій державної влади, місцевого самоврядування. Отже, особливістю правосуб'єктності міста, як і інших АТО, є те, що це специфічний суб'єкт-об'єкт, особливе політико-територіальне утворення, існує на підставі спеціальних правових актів, з яких випливають права та обов'язки міста. Як суб'єкт правовідносин воно – територіально і майново відокремлене політико-територіальне утворення,

населений пункт, що наділяється правосуб'єктністю особливого роду, переважно опосередкованою у вигляді сумарної правосуб'єктності суб'єктів міської влади та господарювання, юрисдикція яких розповсюджується на територію міста. Правосуб'єктність міста реалізується через його функції, повноваження міської влади у різних сферах життя міської територіальної громади. Функції міста пов'язані з функціями держави, територіальних громад, органів місцевого самоврядування, але не є тотожними.

Сучасне місто, виступаючи як «колективно діюча особа», водночас є місцем для ініціативи та життєдіяльності специфічного і чоловіго суб'єкта урбаністичної політики національного чи міжнародного масштабу – «міського жителя-громадянина», місцем для виникнення нових соціальних зв'язків. Однак воно напряду стикається з викликами, що породжені глобалізацією. Визначальна (центристська) роль у новій урбаністичній політиці відводиться концепції «міський житель-громадянин» [10]. Інакше кажучи, міські жителі в сучасному місті у більшості випадків водночас є і громадянами, а місто існує насамперед для них. Для цього в Європейській хартії міст визначено необхідність формування сучасних міських жителів як відповідальних, активних та інформованих громадян.

Територіальні утворення кожного з рівнів разом із загальними рисами у європейських країнах мають і особливості свого статусу, насамперед відрізняється обсяг їхніх повноважень. Водночас дискусійними є підходи щодо деліктоздатності таких територіальних утворень, оскільки це, насамперед, територіально-просторові межі функціонування суб'єктів правових відносин та юридичної відповідальності [11, с. 725]. У будь-якому випадку вона проявляється не безпосередньо, а опосередковано, у вигляді відповідальності органів регіональної чи місцевої

влади, їхніх посадових осіб. Отже, можна дійти висновку, що вказані суб'єкти є носіями опосередкованої деліктоздатності і самостійно нести міжнародно-правову відповідальність поки не можуть.

Якщо зупинитися на особливостях федеративних держав, то варто підкреслити, що суб'єкти федерацій можуть наділятися винятковою компетенцією (передбачено повноваження, якими наділені її органи, як і органи місцевого самоврядування), спільною чи конкуруючою (владні повноваження у певній сфері належать органам федерації та суб'єктів федерації, органам місцевого самоврядування) чи залишковою компетенцією. Вони беруть участь у процесі розроблення та укладення міжнародних договорів, у діяльності деяких міжнародних міжурядових і неурядових організацій макро- і субрегіонального характеру; відкриття представництв в інших державах.

На нашу думку, специфіка сучасних тенденцій розвитку місцевого самоврядування зумовлює необхідність врахування особливостей правових систем міжнародних міжурядових організацій регіонального масштабу. Поряд із державами це ті суб'єкти, які характеризуються великим обсягом міжнародної правосуб'єктності, причому властива тенденція до поступового її збільшення. Саме Рада Європи, ЄС та інші організації забезпечили розроблення і прийняття європейських правових демократичних стандартів, підтримку реформ у сфері місцевого і регіонального розвитку, співпрацю європейських країн.

У праві РЄ коло учасників відносин є широким: держави-члени, їхні органи і посадові особи, неурядові організації, індивіди (громадяни держав – членів Ради Європи, інші особи) тощо. Зокрема, аналіз Хартії КМРВРЄ дозволяє вирізнити консультативний статус, статус спостерігачів при КМРВРЄ, яким наділено міжнародні асоціації

місцевих і регіональних влад, «спеціальних гостей», інші організації [12]. Так, активно розвиваються взаємовідносини РЄ з міжнародними неурядовими організаціями (МНУО), створено їх відповідне правове забезпечення. Зокрема, рекомендації «Неурядові організації та місцева і регіональна демократія» 139 (2003 р.), «Про відносини між громадськістю, місцевою радою й виконавчою владою в місцевій демократії (інституційні рамки місцевої демократії)» 113 (2002 р.), інші закріплюють їхню співпрацю на засадах добровільності, законності, партнерства між місцевою та регіональною владами, міжнародними і національними неурядовими організаціями, відповідними структурами РЄ.

Є підстави виокремити участь такої міжнародної неурядової організації, як світова організація «Об'єднані міста та органи місцевого самоврядування». Вона функціонує за участі мерів і місцевих органів влади в усьому світі, міст у глобальній організації з демократичною структурою. Організація надає місцевим жителям, насамперед міським жителям, можливість виразити свою волю та інтереси на внутрішньодержавному і міжнародному рівнях через демократично обраних представників. На національному рівні мери і місцеві чиновники об'єднуються в асоціації місцевих органів влади, які представляють муніципалітети, селища і міста країни. У межах цієї організації, її регіональних відділень вони активно співпрацюють, представляючи інтереси місцевого населення на міжнародному рівні, задовольняючи їхні потреби, сприяючи пошуку інвестиційних партнерів [13].

Своєю чергою, міжнародна асоціація неприбуткового характеру – Рада європейських муніципалітетів і регіонів (РЕМР) за Статутом 2006 р. передбачає реалізацію таких цілей: – зміцнення місцевої автономії територіальних колективів; – полегшення їх управління, сприяння добробуту;

– забезпечення участі і представництва місцевих, регіональних територіальних спільнот у загальноєвропейських органах і структурах; – підвищення ролі принципів доброго врядування та участі громадян у прийнятті рішень; – стимулювання обміну досвідом кращих практик між членами організації тощо [14].

РСМР має організаційну структуру, керівні органи, національні секції та асоціації, покликані забезпечувати належне її функціонування. Серед асоціацій органів місцевого самоврядування, їхніх об'єднань у європейському громадянському просторі можна вирізнити й такі, як Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад, Всеукраїнська асоціація обласних та районних рад, Асоціація міст України. Останні, зокрема, отримали статус всеукраїнських недержавних організацій. довели свою спроможність захищати інтереси місцевого само-

врядування на національному та європейському рівнях. Це – приклад нової форми міжнародної співпраці у сфері місцевого і регіонального самоврядування, фактично якісно новий учасник міжнародно-правових відносин у цій сфері.

Подальший розвиток міжнародних економічних, політичних, культурних та інших відносин неможливий без активної участі фізичних і юридичних осіб. Своєю чергою, у перспективі розвиток міжнародних політичних, культурних та інших відносин неможливий без територіальних громад та інших спільнот. У міжнародно-правових відносинах, на нашу думку, формується інститут правосуб'єктності міст, регіонів, євро регіональних об'єднань, територіальних громад. Без сумніву, ці суб'єкти повинні мати визначений правовий статус на різних рівнях – і на національному, і на міжнародно-правовому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : [навч. посіб.] / Н. В. Камінська. – К. : КНТ, 2010. – 232 с.
2. Конституція України // Відомості ВРУ. – 1996. – № 30. – Ст. 141 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/>
3. Закон України : Про місцеве самоврядування в Україні від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Прієшкіна О. В. Правове регулювання безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. В. Прієшкіна ; Одес. нац. юрид. академія. – Од., 2002. – С. 46–53.
5. Камінська Н. В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна : [монографія] / Н. В. Камінська. – Київ, 2012. – 413 с.
6. Звіт до Лісабонської угоди з розвитку регіонального самоврядування. – Рада Європи CDRL/LR-FS (2006) 10 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.org/cplre/>
7. Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн : [навч. посіб.]. – Чернівці : Рута, 2000. – 424 с.
8. Про стабільні регіони в контексті глобалізації: Рекомендація 138(2003) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.org/cplre/>
9. Шкабаро В. М. Конституційно-правовий статус міста в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / В. М. Шкабаро ; Інст. законодавства ВР України. – К., 2004. – 21 с.
10. *The European Declaration of Urban Rights. The European Urban Charter* / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eu.istanbul.gov.tr/>

11. Батанов О. В. Місто / О. В. Батанов, В. І. Прилуцький // Юридична енциклопедія : В 6 т. – К., 2001. – Т. 3. – С. 725.

12. *Хартія* Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи (КМРВЄ) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http //www.coe.org/cplre/](http://www.coe.org/cplre/)

13. *Офіційний сайт* світової організації «Об'єднані міста та органи місцевого самоврядування» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cities-local-governments.org/index.asp>

14. *Офіційний сайт* Ради європейських муніципалітетів та регіонів (СЕМР) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccre.org>

Камінська Н. В. Суб'єкти місцевого і регіонального самоврядування: національний і міжнародний виміри

У статті аналізуються сутність і особливості суб'єктів місцевого самоврядування, окремі їхні категорії, закономірності й тенденції розвитку. Підкреслюється, що територіальні громади безпосередньо чи опосередковано, органи влади прикордонних територій, неурядові організації реалізують свою правосуб'єктність як у межах держави, так і поза її межами. Визначено перспективи функціонування, удосконалення статусу суб'єктів місцевого самоврядування.

Ключові слова: суб'єкт, правосуб'єктність, місцеве самоврядування, територіальні громади, місцева демократія, Рада Європи.

Каминская Н. В. Субъекты местного и регионального самоуправления: национальные и международные измерения

Анализируются в этой статье сущность и особенности субъектов системы местного самоуправления, отдельные их категории, закономерности и тенденции развития. Подчеркивается, что территориальные общины прямо или косвенно, органы власти приграничных территорий, неправительственные организации осуществляют свою правосубъектность как внутри государства, так и за его пределами. Определяются перспективы функционирования, усовершенствования статуса субъектов местного самоуправления.

Ключевые слова: субъект, правосубъектность местное самоуправление, территориальные общины, местная демократия, Совет Европы.

Kaminska N. Entities of local and regional self-government: national and international dimensions

This article analyses essence and features of the subjects of the local self-government, their categories, patterns and trends. Emphasizes that communities directly or indirectly, the authorities of the border territories, non-governmental organizations implement their personality with in the State and outside. Offers prospects functioning, the improvement of the status of the subjects of the local self-government.

Key words: subject, personality, local self-government, territorial communities, local democracy, the Council of Europe.