

### ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Цілком очевидно, що питання, пов'язані з визначенням поняття, місця та ролі органів місцевого самоврядування в процесі реалізації державної влади, є одними з центральних, що об'єктивно постали сьогодні як перед зарубіжною, так і перед вітчизняною юридичною наукою. При цьому значна кількість змістовних наукових розробок, що з'явилися в Україні останнім часом з приводу тих чи інших проблем місцевого самоврядування, авторами яких є насамперед провідні українські фахівці в галузі конституційного права, свідчить не лише про тимчасову актуальність цієї теми, але й про реальну необхідність її дослідження в контексті здійснюваної в Україні державно-правової реформи. Фактично проблема науково-теоретичного дослідження процесів становлення системи місцевого самоврядування пов'язана принаймні з двома питаннями, які часто досліджуються окремо одне від одного. З одного боку, це формування в Україні демократичної системи державної влади, оскільки як таке місцеве самоврядування є «укоріненим і суттєвим елементом всіх без винятку демократичних систем урядування» [1, 8]. А з іншого боку — становлення громадянського суспільства. Це пояснюється тим, як зазначає І. Дробуш, що місцеве самоврядування одночасно містить в собі елементи як державної влади, так і громадського утворення [2, 178].

По суті, подібне специфічне становище місцевого самоврядування, яке дозволяє створити механізм оптимального сполучення інтересів і прав людини і громадянина та місцевих, регіональних і загальнодержавних інтересів [3, 168], відбито вже на рівні його понятійного визначення. Так, наприклад, на думку Ю. Тихомирова, місцеве самоврядування — це перспективна форма демократизації та формування нової «публічності», коли органічно поєднуються інтереси особистості, колективу та суспільства і якій властиві ознаки: а) формування населенням на основі виборів; б) самостійної, але в межах закону діяльності та в) включення в загальну систему державного управління шляхом субординації діяльності органів місцевого самоврядування з представниками урядової влади [4, 121–125]. У визначенні І. Видріна та А. Кокотова місцеве самоврядування тлумачиться як процес управління територіальними спільнотами, який засновано на принципах: сполучення представницьких інститутів та інститутів безпосередньої демократії, надання всім суб'єктам територіальних громад широких можливостей щодо реалізації власних інтересів та політико-правової зв'язаності діяльності органів місцевого самоврядування з інтересами мешканців відповідної території [5, 33].

Проте, досліджуючи політико-правову сутність і зміст поняття місцевого самоврядування, слід звернутися не лише до тих чи інших дефініцій, але й до тих методологічних підходів, які дозволяють всебічно уявити розглядуване

нами поняття і продемонструвати його зв'язок з теорією демократичної організації влади, державного управління, громадянського суспільства тощо.

Так, одним з найбільш цікавих і методологічно обґрунтованих підходів до розуміння сутності місцевого самоврядування в контексті розбудови системи демократичної державної влади є його тлумачення через поняття демократичної децентралізації. Під якою, як зазначає М. Корнієнко, мається на увазі деволюція частини державної виконавчої влади на рівень населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць: територіальних громад, територіальних колективів та тих органів, які воно обирає [6, 351]. При цьому він пропонує розмежовувати такі поняття, як «демократична децентралізація» та «децентралізація адміністративна», коли на місцях створюються спеціальні урядові органи, що наділяються повноваженнями здійснення виконавчої влади [7, 641]. Цю ж саму думку, хоч і дещо в іншій термінології, висловлює А. Осавелюк, який пропонує чітко відмежовувати поняття «місцеве врядування» — управлінська діяльність на рівні місцевих територіальних одиниць, яка здійснюється центральною владою чи адміністрацією вищого територіального рівня управління, та «місцеве самоврядування» — діяльність самого населення чи територіального колективу та його виборних органів щодо управління власними справами [8, 697–698]. У визначенні, яке пропонують П. Біленчук та В. Кравченко, це фіксується через співвідношення понять «місцеве самоврядування» та «місцеве управління», причому останнє розуміється як управлінська діяльність в адміністративно-територіальній одиниці, яка здійснюється через адміністрацію, що призначається центральними або іншими вищими органами державної влади [9, 12–13].

Так само, виходячи з проблеми взаємозв'язку між органами місцевого самоврядування та державою, зміст цього поняття визначають Б. Ольховський та В. Єрмолаєв, на думку яких ключовим питанням теорії місцевого самоврядування є встановлення балансу взаємодії держави та органів місцевого самоврядування. Зокрема, запропонована ними схема може бути подана так: місцеве самоврядування володіє власною компетенцією і діє самостійно в її межах, але на державному рівні законодавчо визначаються рамкові обмеження здійснення самоврядування, хоча органи державної влади не мають права втручатися в діяльність місцевого самоврядування, якщо вона здійснюється відповідно до чинного законодавства [10, 4].

Схожої позиції щодо визначення процесів функціонування систем місцевого самоврядування дотримується і М. Баглай. Місцеве самоврядування він визначає як «систему створюваних громадянами органів для вирішення питань місцевого значення» [11, 709]. Зокрема, порівнюючи типи взаємодії між місцевими органами влади та органами державної виконавчої влади, він пропонує виділяти три основні організаційні моделі систем самоврядування: а) ті, в яких муніципальні органи в межах своєї компетенції вирішують всі питання; б) ті, в яких законодавчо припускається можливість втручання центральних органів державної влади в діяльність органів місцевого самоврядування чи то через спеціальних представників, чи то в інших формах; в) ті, в яких

органи місцевого самоврядування діють за дорученням державної влади, а територіальні громади самостійно вирішують проблеми відповідно до законів. Хоч, по суті, подібна класифікаційна модель, на нашу думку, лише відтворює розподіл на три основні типи систем місцевого самоврядування, які сформувалися на сьогоднішній день і які реалізовано в різних політико-правових системах. Мається на увазі англосаксонська, французька та німецька моделі, чи інтегровані системи місцевого самоврядування: регіональні і місцеві органи влади контролюються представником центру на кшталт префекта, який відповідає за надання місцевих послуг; протиположним є виборні чиновники органів місцевого самоврядування, але вони обмежені у своїх повноваженнях, оскільки є зв'язаними з державною політикою, яку проводить префект, дуальні системи: у цій системі місцеве самоврядування здійснюється комітетами, а відповідальність за урядування несе виборна рада в цілому та системи межованої ієрархії: місцеві та регіональні органи мають значну автономію, а виборні мери й ради несуть колективну відповідальність; водночас центральна влада може мати значний юридичний та фінансовий вплив на місцеві органи [12, 216-217].

Та ж сама проблема взаємодії органів місцевого самоврядування та держави, але розглянута в більш широкому контексті визначення статусу органів місцевого самоврядування дозволяє сформулювати принаймні дві концепції розуміння місцевого самоврядування, які можна умовно визначити як «державницьку» та «громадівську» [13, 5-6], хоча деякі дослідники висловлюють думку щодо доречності виділення третьої — «державницько-громадівської» концепції. Відповідно до першої з них, територіальні громади мають виконувати функції державного управління шляхом набуття частини функцій та повноважень державної влади. Зрозуміло, що у цьому випадку місцеве самоврядування розглядається як найнижча ланка в системі державного управління, яка є цілком інтегрованою в структуру державної влади і становить один з елементів виконавчої вертикалі. З критикою подібного розуміння сутності місцевого самоврядування виступає В. Графський, який досить переконливо наголошує, що «злиття» інститутів місцевого самоврядування з державною машиною призводить до загальної деградації принципу самоврядування і поступового знищення цієї системи [14, 5]. На відміну від цього, громадівська (чи громадська) концепція місцевого самоврядування передбачає закріплення за територіальними колективами та їхніми органами спеціальних владних повноважень, які дозволяють розглядати їх як незалежну від держави і самостійну гілку влади. Не вдаючись до обговорення критичних аргументів щодо цієї концепції, слід зауважити лише те, що і з приводу неї висловлюється чимало зауважень як суто методологічного і теоретичного, так і практичного характеру.

Деякий інший підхід до тлумачення змісту поняття місцевого самоврядування пропонує відома українська дослідниця О. Скакун, яка виділяє цілий ряд характерних властивостей, які і складають зміст поняття місцевого самоврядування: а) здійснюючи публічну владу, місцеве самоврядування однак не є складовою частиною державного управління в країні; б) місцеве самоврядування поєднує в собі начала інституту громадянського суспільства та державної вла-

ди, причому органи місцевого самоврядування можуть наділятися окремими повноваженнями органів виконавчої влади та брати участь у здійсненні державних функцій; в) воно є однією з найважливіших форм народовладдя; г) є самостійним; д) підлягає різноманітним формам контролю з боку населення; е) має свій специфічний суб'єкт — населення, що проживає на певній території, та об'єкт управління — питання місцевого значення [15, 113].

Ще одним способом розкриття змісту поняття місцевого самоврядування є його розгляд в контексті проблеми розподілу державної влади. У цьому сенсі, заперечуючи щодо органів місцевого самоврядування статус елемента чи складової частини системи державних органів, до речі, відповідно до чинного українського законодавства, на що звертає увагу О. Дяченко [16, 72], службовці органів місцевого самоврядування не є формально-юридично державними службовцями, Є. Козлова та О. Кутафін, однак, визначають їх як одну з форм реалізації публічної влади, що наділяє ці органи такими властивостями органів державної влади, як наявність владних повноважень та обов'язковість їх рішень [17, 455–456]. Хоч, на думку того ж О. Кутафіна, найбільш адекватно зміст поняття місцевого самоврядування може бути відображено лише в тому випадку, якщо воно одночасно розглядатиметься в трьох аспектах: як основа конституційного ладу, як форма народовладдя та як право населення на самостійне вирішення питань місцевого значення [18, 83]. При цьому, незалежно від того, в якому саме безпосередньому значенні використовується це поняття, основними принципами місцевого самоврядування в демократичній системі організації влади мають залишатися: самостійність населення у вирішенні питань місцевого значення; відособлення місцевого самоврядування та його органів в системі державного управління; відповідність фінансових та матеріальних ресурсів місцевого самоврядування його повноваженням; відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням; розмаїття організаційних форм здійснення місцевого самоврядування; дотримання прав і свобод людини і громадянина; законність в організації та діяльності місцевого самоврядування; гласність; державні гарантії місцевого самоврядування [18, 91–92]. Разом з тим, якщо для О. Кутафіна всі ці принципи мають, так би мовити, «рівнопорядкове» значення, то інші дослідники намагаються визначити серед них найбільш важливі. Так, зокрема, В. Куйбіда акцентує увагу на принципі самостійності, який він пропонує визначати через поняття потрійної автономії: правової — наявність у органів місцевого самоврядування власних повноважень), організаційної — можливість визначати власну внутрішню структуру та фінансової — право на володіння і розпорядження власними коштами [19, 6; 20, 13–14].

Проте, крім щойно згаданих науково-теоретичних дефініцій місцевого самоврядування, не можна не відзначити й того, що як таке воно набуло свого юридичного тлумачення і в багатьох нормативно-правових актах.

Так, скажімо, в переважній більшості сучасних конституцій проблемам самоврядування присвячені чи окремі статті, чи цілі розділи та глави. Причому це стосується не лише, так би мовити, «класичних демократій». В Конституції

Франції це ст. ст. 72–75 розд. XI, в Конституції Іспанії — ст. ст. 140–158 розд. VIII, в Конституції Італії — ст. ст. 114–133 гл. V, в Конституції Бельгії — ст. ст. 115–140 гл. IV і т. д. Це також стосується нових держав Східної Європи та держав — учасниць СНД. Так, наприклад, в Конституції Естонії проблемам організації та діяльності органів місцевого самоврядування присвячено гл. 14 (ст. ст. 154–160), в Конституції Литви — гл. 10 (ст. ст. 119–124), Вірменії — гл. 7 (ст. ст. 104–110), Азербайджану — гл. 9 (ст. ст. 142–146), Туркменістану — розд. 4 (ст. ст. 85–88), Білорусі — розд. 5 (ст. ст. 117–124), Болгарії — гл. 7 (ст. ст. 135–146), Македонії — гл. 5 (ст. ст. 114–117), Польщі — гл. 5 (ст. ст. 70–75), Словенії — ч. 5 (ст. ст. 138–145), Угорщини — гл. 9 (ст. ст. 41–44/с) і т. д. При цьому повноваження органів місцевого самоврядування можуть бути закріплені чи в загальному вигляді, як це сформульовано, скажімо, в ст. 154 Конституції Естонії: «Органи місцевого самоврядування займаються вирішенням усіх питань місцевого життя та його устроєм», чи може бути надано їх детальний перелік, що можна побачити в ст. 44/а Конституції Угорщини: «Органи місцевого самоврядування: незалежно регулюють і керують муніципальними справами; здійснюють право власності щодо муніципального майна, незалежно використовують прибутки муніципалітету та мають право вступати в ділові відносини на власний розсуд; наділяються правом мати свій власний прибуток; визначають види і розмір місцевих податків; утворюють свою власну організацію і визначають порядок її функціонування; мають право створювати символіку місцевого характеру та встановлювати місцеві нагороди та звання; мають право виступати з ініціативами щодо справ місцевої общини; мають право об'єднуватися з іншими органами місцевого самоврядування для спільного вирішення справ у межах своєї компетенції».

Звертаючись до системи міжнародного права, варто зауважити, що важливим кроком, який було здійснено на міжнародному рівні щодо закріплення поняття та основних принципів місцевого самоврядування, стало прийняття Всесвітньої декларації місцевого самоврядування та Європейської хартії місцевого самоврядування, від імені України її було підписано 6 листопада 1996 р. і ратифіковано у 1997 р. Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування». Зокрема, в ст. 3 Хартії місцевого самоврядування було визначено як право та реальну можливість органів місцевого самоврядування — це ради чи збори, які складаються з членів, яких було обрано шляхом вільного, таємного, рівного та загального голосування — регламентувати значну частину державних справ та управляти ними, діючи в межах закону, під свою відповідальність та в інтересах місцевого населення.

При цьому окремими статтями Хартії було визначено: а) сферу компетенції місцевого самоврядування — органи місцевого самоврядування в межах, що встановлені законом, користуються повною свободою дій для здійснення власних ініціатив щодо будь-яких питань, не виключених з їх компетенції та не віднесених до компетенції інших органів влади; повноваження органів місцевого самоврядування можуть бути обмежені центральними чи регіональними органами влади лише у встановлених законом межах; б) принцип відповід-

ності адміністративних структур цілям органів місцевого самоврядування — місцеві органи влади повинні мати можливість, не порушуючи більш загальних правових норм, самі визначати свої внутрішні адміністративні структури з тим, щоб вони відповідали місцевим потребам та забезпечували ефективне управління; в) умови реалізації повноважень на місцевому рівні — статус органів місцевого самоврядування має забезпечувати їм вільне здійснення повноважень та дозволяти отримувати відповідну матеріальну компенсацію збитків, понесених у зв'язку із здійсненням функцій місцевого самоврядування; г) принципи адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування — будь-який адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування може бути призначеним лише для забезпечення законності та конституційних принципів, хоч він і може включати в себе контроль вищих органів влади за виконанням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень; д) джерела фінансування органів місцевого самоврядування — фінансові кошти органів місцевого самоврядування мають відповідати їх повноваженням і принаймні частина цих фінансових коштів має надходити за рахунок місцевих податків та зборів, ставки яких встановлюються в межах, визначених законом, самими органами місцевого самоврядування.

Стосовно ж системи українського законодавства, яка становить правову основу реалізації функцій місцевого самоврядування в нашій державі, то тут, безумовно, необхідно згадати Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 4 якого закріпила такі базові принципи місцевого самоврядування в Україні: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність в межах законодавчо визначених повноважень; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування.

Таким чином, узагальнюючи отримані в ході дослідження процесів правового забезпечення діяльності систем місцевого самоврядування в контексті проблеми формування демократичної державної влади, можна сформулювати такі положення. По-перше, правове закріплення поняття та основних принципів здійснення повноважень місцевого самоврядування далеко не завжди означає наявність єдиного погляду щодо змісту та сутності цього терміна. Більш того, різноманітні організаційні форми здійснення органами місцевого самоврядування своїх повноважень свідчать про відсутність єдиної та універсальної — так би мовити, на всі випадки — моделі місцевого самоврядування. У цьому сенсі на процеси становлення і розвитку системи місцевого самоврядування в тій чи іншій державі впливають такі чинники, як рівень політичної структурованості суспільства [21, 32], рівень політичної активності населення та ступінь розвитку правової культури, характер взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами державної влади і т. д.

По-друге, однією з загальних тенденцій, яка властива інститутам місцевого самоврядування в розвинутих демократичних країнах і яка зараз запровад-

жується в українській політико-правовій практиці, є те, що А.Автономов пропонує визначати «принципом субсидіарності» [22, 337]. Тобто, ведучи мову про встановлення механізмів взаємодії між органами місцевого самоврядування та центральними органами державної влади, вже не йдеться про визначення того, які з них мають займати пріоритетне чи домінуюче становище в системі управління. Фактично мається на увазі створення такої моделі управління, коли розподіл повноважень дозволяє вирішувати два основних завдання: ефективно вирішення суспільних проблем правового, політичного, економічного, соціального характеру та забезпечення прав людини і громадянина. У цьому сенсі справжня проблема, з якою стикається сьогодні Україна, полягає не стільки в тому, щоб вирішити, що більше відповідає конституційно проголошеним цілям державотворення — централізація влади чи її децентралізація, скільки в тому, яким чином ці два принципи мають реалізовуватися в процесі здійснення державної влади, оскільки як централізація, так і децентралізація влади, за словами М. Чумаченка, є необхідними складовими елементами системи управління [23, 7]. Щодо політико-правового досвіду надмірної централізації, то тут, очевидно, одразу має бути згадана радянська практика управління. Але зараз Україні не варто вдаватися до безоглядної децентралізації, оскільки, як і будь-яка абсолютизація, вона може призвести до цілого ряду негативних наслідків: руйнації системи демократичного врядування, різкого падіння координації та ефективності управління, посилення територіального сепаратизму, нехтування загальнодержавними інтересами, боротьби місцевих політичних еліт за державну владу і т. д.

Таким чином, ставлячи за мету розбудову в Україні системи демократичної державної влади і виділяючи розвиток системи місцевого самоврядування як одну з найважливіших складових цього процесу, слід постійно тримати в полі уваги два аспекти цієї проблеми. З одного боку — це питання правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, в цьому сенсі мають бути доведені до свого логічного завершення ті законодавчі дії, що вже були запроваджені в Україні, та прийняті закони «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про територіальний устрій України», «Про планування територій», «Про фінансове вирівнювання територій». А з іншого боку — проблеми науково-теоретичного забезпечення цієї законодавчої діяльності, оскільки фактично має бути остаточно обрана певна модель місцевого самоврядування та його організації, реалізацію якої і забезпечуватимуть державні закони. Виявлення такого теоретичного консенсусу дозволить значним чином зняти напругу зайвої політизації в питаннях правового забезпечення становлення і розвитку системи місцевого самоврядування в Україні та перейти від загальних політичних дебатів до безпосередніх правових дій.

#### *Література*

1. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. — К., 1997.
2. Дробуш І. В. Поляття функцій представницьких органів місцевого самоврядування в Україні // Держава і право. — 2001. — Вип. 9.

3. Прієшкіна О. В. Місцеве самоврядування в Україні та проблеми розвитку його правової бази // Держава і право. — 2001. — Вип. 9.
4. Тихомиров Ю. А. Публичное право. — М., 1995.
5. Выдрип И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право России. — М., 1999.
6. Конституційне право України / За ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. — К., 1999.
7. Конституційне право України / За ред. В. Ф. Погорілка. — К., 1999.
8. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Ред. Б. А. Страшуп. — М., 1995. — Т. 1-2.
9. Білещук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні. — К., 2000.
10. Ольховський Б. І., Срколаєв В. М. Місцеве самоврядування в Україні. — Х., 1998.
11. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. — М., 1997.
12. Андреев Б. П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи. — К., 1997.
13. Колодій А. М., Олійник А. Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування. — К., 2000.
14. Графский В. Г., Ефремова П. П., Карпец В. И. Институты самоуправления: историко-правовое исследование. — М., 1995.
15. Скакуп О. Ф. Теория государства и права. — Х., 2000.
16. Дяченко О. Адміністративна відповідальність державних службовців та деяких інших категорій осіб // Вісник АПРІ України. — 2000. — № 3.
17. Ковлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право Российской Федерации. — М., 1995.
18. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. — М., 1997.
19. Куйбіда В. Міське самоврядування і управління територіальним розвитком: історичні аспекти, сучасні реалії і проблеми удосконалення. — Л., 1999.
20. Перспективи розвитку місцевого самоврядування: досвід України та Швеції: Апарат. бюл. — К., 1998.
21. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні. — К., 1997.
22. Автопомов А. С. Правовая оптология политики: к построению системы категорий. — М., 1999.
23. Чумаченко Н. Г., Биренберг Б. М., Вожик Л. М. Самоуправление и самофинансирование регионов: теория и практика. — К., 1994.

УДК 352:342.724(477)

*В. О. Куранін*

### **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН**

Транскордонне співробітництво є одним з важливих засобів локального економічного, культурного та соціального розвитку. Воно є вагомим чинником інтеграційних процесів у сучасній Європі. Для України, яка проголосила європейську інтеграцію пріоритетною метою своєї зовнішньої політики, активне транскордонне співробітництво місцевих влад може послугуватися ще й певним індикатором того, якою мірою проголошена державна політика відповідає державній політиці, що насправді реалізується.

До основних нормативних документів, які регулюють транскордонне співробітництво ОМСУ, слід віднести, по-перше, Конституцію України [1] та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] як акти, що визначають