

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

УДК 352:322

О. В. РЕШЕВЕЦЬ, А. О. СОЛОДКА

ФОРМУВАННЯ ПОНЯТТЯ “МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ” ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ КОНТИНЕНТАЛЬНОЇ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто історичний аспект виникнення місцевого самоврядування як явища. Наведено визначення поняття “місцевого самоврядування”. Охарактеризовано континентальну модель місцевого самоврядування, а також визначено поняття “місцевого самоврядування” через призму континентальної моделі.

Ключові слова: самоврядування, місцеве самоврядування, Магдебурзьке право, континентальна модель.

The article deals with the historical aspect of the emergence of local government, as a phenomenon, prompting the definition of “local government”, defines what a continental model of local government, its main features and principles, defined understanding the term “local government” in the European context.

Key words: government, local government, Magdeburg law, continental model.

Ефективність використання міжнародного досвіду в Україні залежить від того, наскільки його вдасться правильно зрозуміти. Тому вкрай важливим є розуміння базових понять для всіх рівнів влади та громади в цілому. Через труднощі перекладу є об'єктивним, однозначним та зрозумілим тлумачення поняття “місцеве самоврядування”.

Проблематика питань місцевого самоврядування в галузі науки державного управління сьогодні активно досліджується та є досить ґрунтовними. Актуальність даного дослідження знайшло своє відображення у працях таких учених, як: В. Ачкасова [3], О. Батанов [1], Р. Вольфович [4], В. Кампо [8], В. Кравченко [1], П. Любченко [10], В. Мамонова [11], М. Пухтинський [13], О. Рубинська [14], С. Серьогін [5] та ін.

Віддаючи належне теоретичному доробку вітчизняних дослідників в окресленому напрямку, слід відзначити, що питання дефініції “місцевого самоврядування” через призму континентальної моделі місцевого самоврядування ще не знайшло всебічного наукового обґрунтування в науці державного управління.

Метою роботи є дефініція “місцевого самоврядування” через призму континентальної моделі місцевого самоврядування.

Виникнення місцевого самоврядування пов’язують зі зростанням міст, яке розпочалося в Західній Європі в XI ст. і тривало впродовж кількох століть. Однією з причин розвитку міст було відродження європейської торгівлі, тож, як наслідок, ринки, які виникали навколо феодального замку чи єпископського палацу, ставали ядром нових міст. Сюди прибувало надлишкове сільське населення, яке ставало ремісниками і переробляло продукцію сільського господарства. Розвитку міст сприяло те, що в них не було феодальної залежності, на відміну від сіл.

Більшість європейських міст виникла внаслідок правового акту – хартії вольностей – тобто вони не виникали стихійно, а були засновані. Хартія вольностей визначала права громадян і, зокрема, широке право самоврядування.

Правове оформлення місцевого самоврядування тісно пов’язане із поняттям Магдебурзького права. Саме в німецькому місті Магдебург у 1188 р. архієпископ Віхман жалував мешканцям міста грамоту, де йшлося про існування і проведення в місті бурдингу – загальноміського сходу [6, с. 156]. Надання місту Магдебурзького права означало відміну дії звичаєвих норм, виведення міста з-під юрисдикції місцевої адміністрації (намісників, воевод тощо) і запровадження міського самоврядування з виборною адміністрацією та виборним судом. Упродовж XII-XIV ст. норми Магдебурзького права були прийняті в 80 містах Центральної і Східної Європи, включно українських.

Власне поняття “самоврядування” почало використовуватися в період Великої французької революції, щоб відобразити факт самостійності общин (громад) стосовно держави. Виникнення терміна пов’язане з міністром Пруссії бароном фон Штейном (1757 – 1831 рр.), який вбачав у самоврядуванні більше, аніж просто форму участі громадян в управлінні справами держави на місцевому рівні, а насамперед спільноги людей, які в частині своїх справ є незалежними від держави. У науковий обіг поняття “місцеве самоврядування” було введено в XIX ст. німецьким ученим Рудольфом Гнейстом для позначення такого управління на місцях, при якому територіальні громади, що історично склалися, були наділені правом самостійно (в межах законів) вирішувати місцеві справи [16, с. 12].

Західні вчені Г. Холіс і К. Плоккер розуміють під поняттям “місцеве самоврядування” право демократичної автономної одиниці субнаціонального рівня управління регулювати значну частину проблем громадськості в її інтересах [19].

У сучасній системі науки державного управління поняття “місцеве самоврядування” визначається як право та спроможність територіальної громади вирішувати питання місцевого значення під свою відповідальність або відповідальність створених нею органів [6, с. 187].

Сучасним міжнародно-правовим документом, що найбільше повно викладає поняття й принципи місцевого самоврядування, звичайно вважають Європейську хартію про місцеве самоврядування 1985 р. Відповідно до офіційної версії Хартії, місцеве самоврядування розуміє право і спроможність органів місцевого

самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом [7].

Відповідно до Європейської хартії визначено, що:

- принцип місцевого самоврядування має бути визнаний у законодавстві і, за можливістю, в Конституції країни;
- право місцевого самоврядування здійснюється радами або зборами, що складаються з членів, обраних шляхом вільного, таємного, рівного, прямого і загального голосування;
- ради чи збори можуть мати підзвітні їм виконавчі органи [7].

Визначення, викладені в Європейській хартії, підкреслюють декілька важливих аспектів організації місцевого самоврядування – мова йде про діяльність під свою відповідальність та самостійність. Тобто тягар наслідків за рішення, прийняті в межах питань, прийнятих до свого ведення, лягає повною мірою на місцеве самоврядування. А під самостійністю місцевого самоврядування треба розуміти право населення муніципального утворення безпосередньо або через своїх представників відповідно до діючих законів без втручання яких-небудь інших владних структур визначати коло питань, прийнятих до свого ведення, і вирішувати їх.

У більшості країн світу (континентальній Європі, франкомовній Африці, Латинській Америці, Близькому Сході) поширилась континентальна (французька) модель місцевого самоврядування. Вона базується на поєднанні державного управління на місцях і місцевого самоуправління. Ця модель також характеризується певною підпорядкованістю нижчих ланок вищим.

Дана модель має декілька підвидів:

- на всіх рівнях, окрім низового, діють виборні органи територіальної громади і органи, що представляють державну владу на місцях, які здійснюють контрольну функцію. На низовому рівні діють лише органи первинної територіальної освіти (Франція, Італія);
- органи місцевого самоврядування в “природних” адміністративно-територіальних одиницях створюються лише на низовому рівні, на регіональному ж рівні (у “штучних” адміністративно-територіальних одиницях) створюються місцеві державні адміністрації загальної компетенції. Існує також такий варіант даного підвиду, коли виборні органи місцевого самоврядування діють і на регіональному рівні, лише як представницькі органи територіальних громад (Польща, Болгарія, Туреччина, Фінляндія) [15].

Вона заснована на поєднанні, з одного боку, виборності всіх представницьких та виконавчих органів на первинному рівні самоврядування (у громадах, комунах); а з іншого – призначення з “центру” на місця повноважних

представників державної влади (комісарів, префектів тощо) на регіональному рівні. На цих осіб покладається здійснення контрольної функції щодо дотримання законності органами місцевого самоврядування нижчого адміністративно-територіального рівня, санкціонування рішень муніципальних представницьких органів, а також виконання інших функцій загальнодержавного характеру. Таким чином, адміністративна, організаційна та фінансова автономія місцевого самоврядування хоча й існує, але значно обмежена і перебуває під контролем державних органів [18, с. 128].

Дана модель забезпечує більшу централізацію системи управління. Проте в останні роки можна спостерігати пом'якшення адміністративної опіки з боку держави. Так, у Франції прийняття в 1982 р. закону “Про права і свободи комун, департаментів та регіонів” заклало правовий базис муніципальної реформи, яка була покликана вирішити проблему більш органічного поєднання повноважень центральних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Найважливіше положення закону – скасування адміністративного контролю, який позбавляв місцеві представницькі органи можливості вільної ініціативи у вирішенні питань місцевого значення. Урядовий контроль збережений, але тепер він стосується вже прийнятих органами місцевого самоврядування рішень, їх відповідності актам вищих органів державної влади. У разі виявлення невідповідності таких рішень актам законодавства питання розглядається в порядку адміністративного судочинства. У фінансовій сфері контроль також був пом'якшений і переданий до відання спеціально утвореної регіональної палати рахунків [3].

Моделі місцевого самоврядування відрізняються ставленням останнього до держави. Це відмінність, природно, накладає відбиток і на визначення поняття місцевого самоврядування. З одного боку, коли місцеве самоврядування має повну автономію й не задіяне на виконання державних функцій (англосаксонська модель), а з іншого – коли воно є залежним від органів державної влади та разом з ними здійснює державні функції й завдання місцевого значення (європейська континентальна модель) [9, с. 36].

У державах континентальної Європи склалася система місцевого самоврядування, характерною рисою якої є “вилучення” з громад сформованої в них публічної влади (позбавлення права нормотворчості, перетворення місцевої юрисдикції у функцію винятково державної влади, наявність опіки з боку урядових чиновників тощо). Ця система поширилася завдяки колоніальній експансії Франції та Німеччини. Але в рамках даної системи місцевого самоврядування муніципалітети відіграють велику роль у політичному житті держави, у вирішенні проблем адміністративно-правового характеру в межах відповідних територіальних утворень.

Континентальна модель побудована на основі державної теорії самоврядування, сутність якої в тому, що органи місцевого самоврядування є органами державного управління, а їх компетенція – не є особливою

самобутньою, природною, а цілком і повністю створюється й регулюється державою [17, с. 34]. Вона є результатом тривалої еволюції римської системи організації влади на місцях і характеризується такими основними чинниками:

- більш високим (порівняно з англо-американською моделлю) ступенем централізації управління, наявністю органів місцевого управління з вертикальною підпорядкованістю;

- повноваження місцевого самоврядування визначаються згідно з негативним принципом правового регулювання (органам місцевого самоврядування дозволяється робити все, що не заборонено законом) [6, с. 215].

Суттю європейської континентальної моделі вважається, що державна влада нерозривно пов'язана з місцевим самоврядуванням наявністю загальних функцій, сполученням загальнодержавних і місцевих інтересів у вирішенні завдань місцевого значення, досягненням єдиної мети – поліпшення добробуту громадян.

Місцеве самоврядування здійснюється шляхом управління. Виходить у наявності сукупність управлінських відносин, які виступають як категорія, що гарантує зв'язок і взаємодія базису та надбудови, керованої й керуючої систем. Варто підкреслити, що в даному визначенні поняття місцевого самоврядування відбиті й основні його ознаки:

- це різновид публічної влади, що встановлена органами державної влади в законах. Отже, введення місцевого самоврядування в суспільстві залежить від органів державної влади, які приймають закони. Діюча природа місцевого самоврядування полягає в тому, що воно є, з одного боку, аналогом центрального уряду, а з іншого – формою народовладдя, що забезпечує реалізацію прав громадян на місцеве самоврядування, а місцевому населенню – можливість перетворення своєї волі в публічну владу;

- наявність цієї публічної влади, закріпленої за громадянами в законі, дає їм можливість здійснювати управління значною частиною державних справ, реалізувати державні функції в межах відповідного муніципального утворення;

- межі владних повноважень громадян, органів місцевого самоврядування й посадових осіб місцевого самоврядування обмежуються територією муніципального утворення. Усі рішення, прийняті при реалізації різних форм здійснення місцевого самоврядування, діють тільки в межах муніципального утворення;

- публічна муніципальна влада належить жителям і здійснюється ними безпосередньо й через створювані ними органи місцевого самоврядування або посадових осіб місцевого самоврядування;

- влада ця встановлена законом і повинна здійснюватися в рамках закону. Тим самим підкреслюється, що місцеве самоврядування здійснюється на основі чинного закону, але не виходячи з доцільності або яких-небудь інших умов;

- місцеве самоврядування як різновид публічної влади має достатню матеріально-фінансову базу у вигляді муніципальної власності, місцевого бюджету, цінних паперів тощо. Ця влада приймає рішення й відповідає за свої дії своїм майном;

- сполучаються як місцеві, так і загальнодержавні інтереси при здійсненні місцевого самоврядування [12].

У конституціях сучасних європейських і деяких інших демократичних, соціальноорієнтованих державах закріплене та гарантоване місцеве самоврядування як одна з основ демократичної системи управління. Поняття “місьцеве самоврядування” відображає складне й різноманітне явище, формування та розвиток якого залежить від цілого комплексу історичних, географічних, політичних, економічних й інших особливостей території. Воно найбільш повно дозволяє реалізувати положення про те, що єдиним джерелом влади є народ [12].

Місьцеве самоврядування має пряме відношення до проблеми організації народовладдя в державі. Держава, будучи виразником спільного інтересу народу, забезпечує реалізацію даного інтересу, насамперед, у формі закону. Виконання законів здійснюється відповідними органами, в тому числі й органами населення міст, районів і інших поселень. Останні з'єднують цю діяльність із конкретними інтересами місцевого населення, більше того, населення може бути основним суб'єктом цієї державної діяльності. Отже, місцеве населення може ставати основним суб'єктом управлінських, адміністративно-правових відносин, що є першою характерною рисою муніципального управління.

Характерною рисою муніципального управління є те, що державно-правова природа місцевого самоврядування визначається не тільки децентралізацією публічної влади, але й організацією державної влади взагалі, що є більш значимою проблемою. Самоврядування повинне бути у функціональному відношенні досить результативним. Особливу роль у вирішенні цього питання покликано зіграти законодавство про місцеве самоврядування. На даному етапі формування системи місцевого самоврядування повинні бути досить високими політична активність населення та його самоорганізація. Відомо, що функціонування самоврядування неможливо без юридично оформлених інститутів, без відповідних органів місцевого самоврядування й посадових осіб і організаторської діяльності депутатів представницьких органів муніципалітетів [2, с. 255].

Підсумовуючи, слід зазначити, що система місцевого самоврядування кожної окремої країни функціонує в межах певної політичної культури і традицій, особливості її обумовлені багатьма, інколи непомітними, але суттєвими чинниками, пов'язаними з оточуючим соціально-політичним середовищем а.: Проте як визначення пропонується таке: місцеве самоврядування – це самостійна діяльність громадян по регулюванню, управлінню та вирішенню безпосередньо або через сформовані ними органи місцевого самоврядування значної частини питань місцевого значення в інтересах населення даної території з урахуванням розвитку всього суспільства. Для існування місцевого самоврядування на території потрібні певні умови: коло місцевих проблем, вирішення яких можливо власними силами та засобами; ініціатива та бажання громадян самостійно й відповідально вирішувати ці проблеми; наявність правової бази (конституція, законодавство або устав органу місцевого самоврядування), що дає можливість і гарантує реалізацію права населення на місцеве самоврядування; фінансово-бюджетні можливості території для забезпечення діяльності органів місцевого

самоврядування; чітке розмежування власності між органом місцевого самоврядування й державними органами; узгодження місцевих інтересів з регіональними та загальнодержавними; наявність кваліфікованих кадрів, здатних професійно реалізувати функції управління; географічні умови території (відносна компактність проживання, існування загальної інфраструктури, кліматичні умови). З цього виходить, що є досить велика кількість неоднозначних трактувань основоположних понять і явищ, котрі потребують скорішого визначення.

Література:

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні / [В. О. Антоненко, В. В. Кравченко, О. В. Батанок та ін.]. – К. : Агіка, 2007.
2. *Астапова Т. О.* Споживацька модель діяльності органів місцевого самоврядування / Т. О. Астапова // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Вип. 1 (16). – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2007. – С. 250–257.
3. *Ачкасов В. А.* Опыт местного самоуправления на Западе / В. А. Ачкасов // Правоведение. – 1998. – № 4. – С. 43–48.
4. *Вольфович Р.* Системы местного самоуправления в зарубежных странах / Р. Вольфович, Г. Грибанова // Местное самоуправление: проблемы и перспективы ; под ред. М. Б. Горного. – СПб., 1997. – С. 70–72.
5. Державне будівництво і місцеве самоврядування : підручник для студентів вищих навчальних закладів / за ред. С. Г. Сербогіної. – Х. : Право, 2005. – 256 с.
6. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (гол.) та ін. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – .
- Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. колегія : О. Ю. Амосов (співгол.), О. С. Ігнатенко (співгол.) та ін. ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенко, А. О. Кузнецова. – 407 с.
7. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
8. *Кампо В. М.* Європейська модель місцевого самоврядування: проблеми і перспективи її реалізації в Україні / В. М. Кампо // Українсько-європейський журнал міжнародного і порівняльного права. – 2001. – Т. 1. – Вип. 2. – С. 71–94.
9. *Качмарський Є. І.* Пошук ефективної моделі місцевого самоврядування для України: теорія і практика / Є. І. Качмарський // Дні науки філософського факультету – 2008 : міжнародна наук. конф. (16-17 квітня 2008 р.) : матеріали доп. та вист. – К. : ВПЦ “Київський університет”, 2008. – Ч. XI. – С. 35–36.
10. *Любченко П. М.* Муніципальне право України : навч. посіб. / П. М. Любченко. – Х. : ФІНН, 2012. – 496 с.
11. *Мамонова В. В.* Планування розвитку територій : опорний конспект лекцій / В. В. Мамонова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2007. – 52 с.
12. *Наумкіна С.* Європейська система місцевого самоврядування та її креативне втілення в сучасній Україні [Електронний ресурс] / С. Наумкіна,

Т. Бризгунова // Освіта регіону. Політологія. Психологія. Комунікації. – 2013. – № 2. – Режим доступу : <http://www.social-science.com.ua>.

13. Проблеми формування добросовісного, належного місцевого самоврядування : зб. матеріалів та док. ; за ред. М. Пухтинського. – К. : Атіка, 2008.

14. *Рубинская О. Ю.* Проблемы децентрализации в стратегии реформ ФСП / О. Ю. Рубинская. – М., 1987. – С. 29.

15. *Семенюк Т.* Системи місцевого самоврядування в зарубіжних країнах [Електронний ресурс] / Т. Семенюк. – Режим доступу : <http://dspace.nbuv.gov.ua>.

16. *Сенктон Е.* Системи міського управління / Е. Сенктон. – Х : Центр освітніх ініціатив, 2001. – С. 12.

17. *Соловьев С. Г.* Модели организации системы муниципальной власти: проблемы теории и практики / С. Г. Соловьев // Современное право. – 2006. – № 7. – С. 32–35.

18. *Стешенко Т. В.* Основні моделі організації місцевого самоврядування / Т. В. Стешенко, Ю. О. Луніна // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2012. – № 23. – С. 128–137.

19. *Холис Г.* На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе / Г. Холис, К. Плоккер. – М., 1995.

Надійшла до редколегії 29.05.2014 р.

УДК 351.862.

В. О. КОСТЕНКО

ДІЯЛЬНІСТЬ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ І НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто базові положення норм чинного законодавства, що регулюють діяльність місцевих органів влади у сфері цивільного захисту, запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, передбачені Кодексом цивільного захисту України. Визначено перспективи підвищення якості державного управління у цій сфері на місцевому рівні в контексті запровадження реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні.

Ключові слова: надзвичайна ситуація, державне управління, цивільний захист, органи місцевого самоврядування.

The following article describes basic norms regulations of valid legislation, which regulate the activity of local bodies in the sphere of civil protection, prevention