

РІЗНОВИДИ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЧИННИКИ ЙОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ

КОТЕНКО Тетяна Вікторівна - асистент кафедри теорії та історії держави і права
Київського Національного університету ім. Тараса Шевченка

УДК 340(477) : 342.25

В работе автором исследуются вопросы основ местного самоуправления как фундаментальных условий функционирования гражданского общества, обоснована характеристика видов основ местного самоуправления.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, основи місцевого самоврядування.*

Основи місцевого самоврядування є самостійним чинником у функціонуванні місцевого самоврядування, оскільки виконують роль як умов розвитку функцій місцевого самоврядування, так і об'єкту реалізації цих функцій. Сьогодні в управлінні суспільством відбуваються особливі перехідні процеси, в яких демократичні інститути і механізми розвиваються та функціонують на рівні державної влади та на рівні суспільної самоорганізації. І саме в таких умовах вироблення гармонійної моделі взаємодії є основою демократизації суспільства. Тому саме сфера основ місцевого самоврядування, особливо в умовах перехідних процесів, органічних і планованих змін в організації і здійсненні політичної влади – самі по собі становлять проблемне поле політико-правової теорії і вимагають самостійного осмислення [1, с. 74-75]. З огляду на це проблематика розуміння основ місцевого самоврядування та їх різновидів як засобів управління суспільством потребує відповідного переосмислення не лише як сталого функціонального явища, але і в контексті поточних трансформаційних процесів розвитку суспільства. Цим зумовлюється актуальність теми цього наукового дослідження.

Звертаючи увагу на принциповість різновидів основ місцевого самоврядування, які є визначальним чинником у функціонуванні місцевого самоврядування, оскільки виконують роль як умов розвитку функцій місцевого самоврядування, так і об'єкту реалізації цих функцій, у цій роботі ми ставимо за завдання виокремити види основ місцевого самоврядування та надати їх характеристику.

У юридичній літературі розуміння основ місцевого самоврядування має дискусійний характер. Ключовою характеристикою функціонування місцевого самоврядування називають насамперед його територіальний фактор, іноді вченими наголошується на необхідності виокремлення місцевого фактору [2, с. 18; 3, с. 16], що більш визначає громадівську природу походження місцевого самоврядування. Функціонування місцевого самоврядування є особливим рівнем поширення влади на певну територію (місцевість), що становить просторову основу (підґрунтя) місцевого самоврядування.

Територія є сукупністю просторово спвіпадаючих частин соціального, природно-ресурсного та інших потенціалів держави, у відношенні до якої можна проводити відповідні регулятивні дії як з боку держави, так і з боку місцевих органів виконавчої влади або самоврядування даної території [4, с. 24–25], яка є «матеріальною основою створення територіальних колективів та дії публічної влади» [5, с. 61]. Територіальною основою місцевого самоврядування відпо-

відно до Конституції України (ст.140) є визначені адміністративно-територіальні одиниці – село, селище, місто [6].

На думку С. В. Болдирєва, місцеве самоврядування характеризується насамперед визначеними просторово-географічними факторами і може здійснюватися територіальною громадою лише в межах адміністративних границь населених пунктів [2, с. 70]. Розглядаючи територіальні основи місцевого самоврядування, вчений приходить до висновку про те, що територіальна основа місцевого самоврядування виявляється в тому, що воно здійснюється на всій території України, володіє, насамперед, певними просторово-географічними характеристиками, без яких воно існувати не може, оскільки своє право на місцеве самоврядування громадяни України здійснюють на визначеній території, тобто в місті, селі, селищі [2, с. 78], а всього в Україні на сьогоднішній день нараховується близько 30 тисяч 200 населених пунктів [7, с. 20].

Місцеве населення або місцеве співтовариство, що є основою розуміння територіальної основи місцевого самоврядування, визначається як природним чином виникла спільність людей, що проживають у межах певного населеного місця, юридично оформили спільність своїх інтересів і взаємодія з питань життєзабезпечення [8, с. 8]. Тому і соціальна основа місцевого самоврядування полягає в тому, що саме в ньому починають формуватися основи розуміння соціальної природи людських відносин, виявляє свою природу соціогенез особи і влади, отже, закладаються ознаки державного утворення, що мають принципове значення для з'ясування і пояснення сутнісної природи феномена державності та місцевого самоврядування [8, с. 8]. Дещо подібним є підхід щодо розуміння територіальної основи місцевого самоврядування як сукупності муніципально-правових норм, які закріплюють і регулюють територіальну організацію місцевого самоврядування: формування і склад території муніципального утворення, межі території муніципального утворення, порядок їх утворення та зміни [9, с. 195; 10, с. 15-16; 11, с. 86]. В основу розуміння територіальної основи місцевого самовряду-

вання вченими також закладається система регульованих нормами права відносин, що виникають з приводу його територіального устрою.

Слід також звернути увагу і на погляди Є. С. Шугриної, яка виокремила критерії територіальної основи місцевого самоврядування, а саме:

1) місцеве самоврядування є територіальним утворенням, тобто здійснюється на певних територіях, відмежованих одна від одної;

2) місцеве самоврядування здійснюється на всій території держави;

3) територія муніципального утворення є цілісною;

4) територія муніципального утворення має бути такою, щоб населення, яке проживає в її межах, було об'єднане спільними інтересами;

5) на території муніципального утворення має бути необхідна для вирішення місцевих питань соціальна та комунальна інфраструктури;

6) при визначенні території муніципальних утворень доцільно враховувати принципи територіальної та тимчасової доступності послуг, що надаються;

7) при встановленні територій муніципальних утворень не можна не враховувати традиційний спосіб господарювання населення, наприклад, скотарство;

8) оптимальний розмір території муніципального утворення встановити неможливо [11].

Іншим ключовим питанням у контексті основ функціонування місцевого самоврядування є проблематика кола питань, що відносяться до компетенції місцевого самоврядування. У даному випадку необхідно чіткого виокремити «питання місцевого значення». Однак це питання, залишаючись нерозв'язаним, займає ключове місце у розробці майбутнього законодавства про місцеве самоврядування, і є одним із напрямів науки про місцеве самоврядування є саме розробка критеріїв, факторів, чинників для формування цих важливих категорій [12, с. 215]. На думку вчених, виокремлюючи сферу «питань місцевого значення» як основи функціонування місцевого самовря-

дування, слід забезпечити вирішення проблеми реалізації погодженості державних і місцевих інтересів на трьох рівнях: інституційному, територіальному і змістовному. При чому на інституційному рівні виділяються питання: визначення гармонічного поділу повноважень; створення відповідних інституцій для реалізації визначеного кола повноважень у сфері регіонального соціально-економічного розвитку; розробка діючих механізмів співробітництва між усіма суб'єктами регіональної політики [13, с. 42].

Територіальний рівень відображає обмеженість питань місцевого значення кордонами держави, а змістовний рівень полягає у чіткому визначенні головних пріоритетів, розвитку окремих територій держави, що включає в себе:

- по-перше, створення і зміцнення єдиного економічного простору, забезпечення економічних, соціально-правових і організаційних засад;

- по-друге, відносно вирівнювання, зближення рівнів соціально-економічного розвитку регіонів [2, с. 56].

З огляду на це, слід відзначити, що питання місцевого значення як окрема складова основ місцевого самоврядування, має відповідні характеристики свого функціонування, зокрема в контексті:

- територіального аспекту поширення;

- суб'єктів реалізації функцій місцевого самоврядування;

- змісту функціонального призначення місцевого самоврядування.

В аспекті розуміння питань місцевого значення як предмету відання місцевого самоврядування Н. А. Стражинський приходить до висновку про необхідність їх узагальнення за сферами реалізації функцій місцевого самоврядування. До таких сфер вчений відносить: сферу громадської безпеки; екологічну (техногенну та природну) сферу, сферу запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій; соціальну сферу; економічну сферу; психологічну сферу; сферу культури, науки і духовного життя; політичну сферу; міжнародну сферу; сферу забезпечення обороноздатності. Всі ці сфери лежать у площині інтересів місцевого само-

врядування, і роль місцевого самоврядування у безпеці в цих сферах вельми висока. Основною метою функціонування місцевого самоврядування є діяльність з метою поліпшення умов життя громадян, створення сприятливого середовища життєдіяльності населення муніципального утворення [14, с. 102]. Таким чином, функціонування місцевого самоврядування, насамперед, визначається сукупністю сфер життєдіяльності суспільства, у межах яких місцевому самоврядуванню надається право вирішувати питання місцевого значення. І саме те коло питань, що відносяться до відання місцевого самоврядування, визначає його основу.

Іншою складовою основ місцевого самоврядування є його матеріальна та фінансова основа, які визначають самостійність та авторитетність самого місцевого самоврядування. Це пов'язано з тим, що місцеве самоврядування в даному випадку є дієвим засобом управління суспільства, в тому числі і щодо вирішення питань в економічній сфері його життєдіяльності. В. А. Баранчиков [15, с. 134-135] та В. В. Таболін [16, с. 142, 158] при розгляді фінансово-економічної основи діяльності місцевого самоврядування визначають фінанси місцевого самоврядування і муніципальну власність як сукупність соціально-економічних відносин, що складаються в результаті фінансово-економічної діяльності органів місцевого самоврядування. Якщо вважати, що під фінансами автори розуміють фінансову основу, а під муніципальною власністю – економічну основу, то цілком логічно, що в якості основ місцевого самоврядування виступають певні відносини. Фінанси – це фінансова основа, муніципальна власність – це економічна основа місцевого самоврядування. Вважаємо, що функціонування місцевого самоврядування неможливе без відповідної матеріальної та фінансової основи, які забезпечують дієвість та авторитетність місцевого самоврядування як такого.

Окремим елементом основ місцевого самоврядування є соціальна основа, що являє собою систему соціальних відносин та інституцій, які впливають на функціонування місцевого самоврядування та є об'єктом впливу місцевого самоврядування. Виокремлюючи

соціальну основу місцевого самоврядування, вченими доводиться, що в якості соціальної основи є сукупність врегульованих нормами права суспільних відносин, що складаються з приводу реалізації соціальних функцій місцевого самоврядування [17, с. 96], яка виявляється у життєдіяльності соціальних груп відповідно до завдань внутрішнього управління в межах об'єктивного права [18, с. 13-14]. З цього випливає, що саме соціальні групи, спільнота громадян, жителів відповідного самоврядного територіального утворення є першоосною місцевого самоврядування. Для забезпечення впорядкованості здійснення місцевого самоврядування жителі створюють організаційну основу, тобто формують органи, які є керівним центром, розуміючи, що без цього не можливо досягти керованості на відповідній території. Н. В. Постовой, аналізуючи погляди вчених щодо розуміння основ місцевого самоврядування, у тому числі соціальної основи, приходить до висновку про те, що соціальна основа місцевого самоврядування є кореневою системою місцевого самоврядування, від якої виростають інші основи місцевого самоврядування [19, с. 98]. У свою чергу організаційна основа місцевого самоврядування як елемент соціальної основи є сукупністю врегульованих нормами права суспільних відносин, що визначають структуру органів місцевого самоврядування, порядок, форми і принципи їх діяльності, а також виборних посадових осіб місцевого самоврядування [19, с. 99].

Враховуючи неоднозначність розуміння основ місцевого самоврядування та закладаючи в основу їх розуміння функціональну характеристику місцевого самоврядування, слід узагальнити погляди вчених та виокремити наступну характеристику різновидів основ функціонування місцевого самоврядування:

1) оскільки місцеве самоврядування функціонує у відповідному суспільстві, відповідно його основою будуть фізичні особи, які постійно проживають на території відповідного самоврядного утворення, а також об'єднання цих осіб, які зареєстровані та поширюють свою діяльність на відповідну територію (соціальна основа);

2) оскільки місцеве самоврядування функціонує в межах суспільства, що має відповідні демографічні закономірності розвитку, відповідно функціонування місцевого самоврядування засновується на демографічних показниках розвитку суспільства, що дає змогу місцевому самоврядуванню стимулювати або обмежувати тенденції демографічних показників на відповідній території (демографічна основа);

3) оскільки місцеве самоврядування функціонує в межах відповідної території, що являє собою частину Земної кулі, яка обмежена адміністративними кордонами, де проживає постійне населення та на яку поширюється юрисдикція територіальної громади та органів місцевого самоврядування, тому основою місцевого самоврядування буде просторова характеристика поширення функціонального впливу на відповідну адміністративно-територіальну одиницю (територіальна основа);

4) оскільки місцеве самоврядування функціонує у відповідному суспільстві, яке складається з суб'єктів, що мають антагоністичні інтереси, відповідно його основою будуть інтереси більшості населення з урахуванням інтересів меншості, з метою забезпечення балансу інтересів у суспільстві (політична основа);

5) оскільки місцеве самоврядування функціонує у відповідному суспільстві, що засноване на економічних засадах функціонування та розвитку, то основою місцевого самоврядування буде система економічних факторів розвитку територіальної громади (економічна основа);

6) оскільки місцеве самоврядування функціонує у відповідному суспільстві, що підпорядковується правовим нормам, то основою місцевого самоврядування буде система правових норм, що забезпечують регулювання суспільних відносин (правова основа);

7) оскільки місцеве самоврядування функціонує через систему відповідних органів та посадових осіб, тому можна говорити про організаційну або інституційну основу функціонування місцевого самоврядування.

Слід наголосити, що цей перелік не є вичерпним, проте відображає ключові аспекти

АНОТАЦІЯ

У роботі автором досліджуються питання основ місцевого самоврядування як фундаментальних засад функціонування громадянського суспільства, надана характеристика різновидів основ місцевого самоврядування.

SUMMARY

In this paper the author studies the issues of local government as the foundations of the fundamental conditions for the functioning of civil society, substantiated characterization and definition of foundations of local self-government.

забезпечення функціонування місцевого самоврядування та потребує подальшого наукового дослідження в аспекті механізму їх реалізації.

Література

1. Зуева Ю. А. Самоуправление как форма осуществления публичной власти в условиях государства переходного периода: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ю. А. Зуева. – М., 2003. – 181 с.
2. Болдирев С. В. Организационно-правові питання місцевого самоврядування в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / С. В. Болдирев. – Х., 2003. – 230 с.
3. Бутитова Д. Ц. Местное самоуправление в системе взаимодействия власти и общества современной России: региональный опыт: Автореф. дисс. ... канд. полит. наук / -Д. Ц. Бутитова. – М., 2009. – 26 с.
4. Швецов А. Н., Лексин В. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: УРСС, 1997. – 372 с.
5. Орзіх М. П. Самоврядні території в системі державного устрою України / -М. П. Орзіх // Місьцеве та регіональне самоврядування України. – Вип. 1 – 2. – 1993. – С. 61-69.
6. Конституція України від 28.06.1996 року // [Електронний ресурс] режим доступу // www.rada.gov.ua
7. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муниципальне право України. – К.: Атіка, 2003. – 672 с.
8. Мелехиш И. И. Местное сообщество: теоретико-правовой анализ: Автореф. дисс.... канд. юрид. наук: 12.00.01 / И. И. Мелехиш. – Краснодар, 2003. – 24 с.
9. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право России. – М.: Юрист, 1997. – 428 с.
10. Писарев А. Н. Муниципальное право Российской Федерации. Учебное пособие. – М.: ИМПЭ, 1997. – 112 с.
11. Шугрина Е.С. Муниципальное право. М.: Изд-во Дело, 1999. – 496 с.
12. Тісногуз В. В. Питання місцевого значення та їх юридичне закріплення /В. В. Тісногуз // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – №4. – С. 213-217.
13. Наврузов Ю. В. Регіональна політика як інструмент удосконалення територіальної організації влади в Україні // Зб. тез міжнар. конф. «Актуальні проблеми розвитку державної влади в Україні». – К., 1997. – С. 126-132.
14. Старжинский Н. А. Местное самоуправление в условиях формирования информационного и гражданского общества: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. / Н. А. Стражинский. – М., 2006. – 260 с.
15. Баранчиков В. А. Право местного самоуправления Российской Федерации. [Учебное пособие] / В. А. Баранчиков. М.: ИЗП, 1999. – 235 с.
16. Таболин В. В. Организационно-правовые основы деятельности местного самоуправления в крупных городах. – М.: МВД России, 1998. – 411 с.
17. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія / [Відп. ред. М. О. Баймуратов]. – К.: Юридична думка, 2010. – 656 с.
18. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие / Ред. И. Д. Черник. – М.: ИНИОН РАН, 1996. – 234 с.
19. Постовой Н. В. Теоретико-правовые проблемы основ местного самоуправления в России: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01, 12.00.02 / Н. В. Постовой. – М.: РГБ, 2007. – 338 с.