

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ ДИЗАЙН МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПОЛІТИКО-ПРАВОВОМУ ПРОСТОРИ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

У статті розглядаються проблеми інституційного оформлення місцевого самоврядування в якості однієї з основ демократичного ладу, конституційного принципу організації та здійснення влади в суспільстві та державі. Автор також аналізує феномен місцевого самоврядування в контексті сучасної суспільно-політичної ситуації в Україні.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, публічна влада, територіальна громада, правові норми, муніципальна територія, субсидіарність.*

В статье рассматриваются проблемы институционального оформления местного самоуправления в качестве одной из основ демократического строя, конституционного принципа организации и осуществления власти в обществе и государстве. Автор также анализирует феномен местного самоуправления в контексте современной общественно-политической ситуации в Украине.

Ключевые слова: *местное самоуправление, публичная власть, территориальная община, правовые нормы, муниципальная территория, субсидиарность.*

This article discusses the problems of institutional design of local self-government as one of the basis of democracy, the constitutional principle of the organization and exercise of power in society and the state. The author also examines the phenomenon of local government in the context of contemporary socio-political situation in Ukraine.

Key words: *local government, public authority, the territorial communities, the rule of law, the municipal area, subsidiarity.*

В умовах розбудови правового демократичного суспільства, становлення місцевого самоврядування є історично детермінованим процесом, однією з найважливіших категорій сучасного українського конституціоналізму.

Вдосконалення організації та розвитку місцевого самоврядування, ясне й науково верифіковане визначення його ролі та функцій в системі публічної влади є однією з найважливіших умов побудови демократичної держави і громадянського суспільства в Україні.

Багатьма вченими та дослідниками місцевого самоврядування робляться спроби дати вичерпне, універсальне визначення категорії «місцеве самоврядування». Однак, зважаючи на те, що розуміння місцевого самоврядування як публічної влади на місцях формується на різних, інколи суперечливих теоріях, концепціях та принципах функціонування і розвитку, враховуючи історичні традиції та

національні особливості, а іноді й інтереси політичних сил, такі спроби не мають певних успіхів.

Поняття місцевого самоврядування закріплене в українському законодавстві: Конституції України 1996 р., Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р., а також в Європейській Хартії місцевого самоврядування, яка була ратифікована Верховною Радою України в 1997 році та має статус міжнародної угоди.

У відповідності до Конституції України місцеве самоврядування розглядається як основоположний принцип здійснення влади в суспільстві та державі, який нарівні з принципом розподілу влади, визначає систему управління демократичної правової держави. Визнання місцевого самоврядування в якості однієї з основ демократичного устрою, конституційного принципу організації та здійснення влади в суспільстві й державі, припускає встановлення децентралізованої системи управління, закріплення

інших, ніж в умовах централізації та концентрації влади, засад взаємовідносин державних органів з органами місцевого самоврядування.

Стаття 7 Конституції України говорить: «В Україні визнається й гарантується місцеве самоврядування». Розгорнута дефініція місцевого самоврядування міститься в статті 140 Конституції України: «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – мешканців села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна».

Аналіз даної статті дозволяє зробити наступні висновки:

- місцеве самоврядування не є самоціллю, а лише засобом покращання якості життя населення, яке утворює місцевий колектив;
- місцеве самоврядування спрямоване головним чином на рішення питань місцевого значення. Однак така орієнтація не означає, що органи місцевого самоврядування ігнорують проблеми, що мають регіональне або загальнодержавне значення. Але їх рішення необхідно здійснювати тільки в суворій відповідності до чинного законодавства або за умови обов'язкової передачі органам місцевого самоврядування необхідних матеріальних та фінансових ресурсів;
- місцеве самоврядування базується на системі принципів, основоположними з яких є безпосередня відповідальність за рішення, що приймаються;
- місцеве самоврядування передбачає використання різноманітних форм прямого волевиявлення громадян: місцеві збори, референдуми, вибори та інші;
- обов'язковим елементом місцевого самоврядування є наявність у територіальних утвореннях виборних органів місцевої влади.

Таким чином, місцеве самоврядування – це організація влади на місцях, яка припускає самостійне вирішення населенням питань локального значення. За такої дефініції поняттєвої категорії закономірно постає питання про організацію процесу управління в місцевих територіальних утвореннях.

Наявність терміна «управління» зумовлює наявність терміна «влада». Влада припускає вплив

одних учасників політичних процесів на інших, а сама – підкорення своїм інтересам, нав'язування рішень, примус до дій. Управління можна визначити як цілеспрямований процес, що забезпечує впорядкованість функціонування влади. Але влада не тільки важіль або засіб управління, влада є його неодмінним атрибутом. Без влади немає і не може бути управління – будь-який управлінський процес побудований на владних засадах, отже, терміни «влада місцевого населення» і «управління» цілком взаємозумовлені. Управління, як форма діяльності існує тільки за умови наявності влади громадян, які мешкають у межах територіального утворення, тому саме вони, носії влади, здійснюють управління з метою вирішення завдань місцевого значення.

Слід зауважити, що коли заходить мова про місцеве самоврядування, про народовладдя, випускається з уваги те, що самоврядування – функція суспільного суб'єкта, яким є територіальний соціум – у Стародавньому Римі – це муніципія, у Франції – комуна, в Україні – громада.

Місцева громада – це первинна політична структурна одиниця суспільства, обов'язково природний самоутворюваний інститут, якому притаманна певна територіальна відокремленість, соціальна стабільність та господарсько-економічна самодостатність. Це також сукупність індивідів, які мешкають на певній території й утворюють у процесі спільної життєдіяльності складну структуру суспільно-політичних відносин. Певну частину цих відносин має регулювати право, яке являє собою сукупність взаємопов'язаних правових норм. Своєрідність відносин, що регулюються правовими нормами, полягає в тому, що ці відносини виникають на рівні територіальної громади з приводу організації суспільного життя. Право громади на вирішення своїх справ є таким само природним й невід'ємним, як права людини. Отже громада є основоположною відносно до держави, в зв'язку з цим держава апріорі має поважати свободу громадського управління.

У цьому сенсі муніципальне утворення є більш формалізованою штучною системою. Воно може бути створене не тільки самим населенням, віддзеркалюючи його безпосередню волю, але й формуватись й функціонувати під впливом зовнішнього суб'єкта – держави. За приклад можуть слугувати країни унітарного типу (в тому числі й Україна), де поруч з природно-сформованими муніципальними територіями (комуни, громади), функціонують великі адміністративні одиниці (області, департаменти, провінції), створені державою, при цьому закон охороняє їхню самостійність та керованість виборними посадовими особами.

У той же час слід зазначити, що стаття 140 Конституції України передбачає запровадження місцевого самоврядування лише на низовому територіальному рівні – рівні населеного пункту (села, селища, міста), на регіональному рівні продовжує функціонувати система прямого державного управління, що виключає можливість існування регіонального самоврядування. Така практика суперечить принципу, викладеному в стаття 3

Європейської Хартії місцевого самоврядування, згідно з якою місцеве самоврядування означає «право і спроможність місцевих влад у межах закону, здійснювати регулювання, управління значною часткою публічних справ...». Цим положенням декларовано право на місцеве самоврядування територіальних громад різних рівнів, у той час за Конституцією України (стаття 140) таке право визнається лише за територіальними громадами сіл, селищ, міст. На регіональному рівні (район, область) Конституція України передбачає діяльність відповідних органів місцевого самоврядування – районних, обласних рад, але вони виконують специфічну функцію – представляють інтереси територіальних громад на регіональному рівні та наділені доволі обмеженими повноваженнями; нарівні з відсутністю у них виконавчих органів, це свідчить про досить формальний характер даних представницьких установ.

Важливий потенціал будь-якого державно організованого суспільства – це його громадяни як носії прав та обов'язків, як учасники соціально-політичних відносин. Тому одним з основоположних принципів місцевого самоврядування є максимальна імплікація громадян у процес здійснення місцевого самоврядування через різноманітні інституціональні форми, передбачені законом. Відповідно до статті 69 Конституції України «народне волевиявлення здійснюється шляхом виборів, референдумів та інших форм безпосередньої демократії». Поняття основних форм безпосередньої демократії стосовно місцевого самоврядування дає Конституція України (стаття 71), згідно з якою місцеве самоврядування в нашій країні здійснюється громадянами шляхом референдуму, виборів, інших форм прямого волевиявлення через виборні та інші органи місцевого самоврядування. При цьому громадяни не тільки створюють ці органи, але й впливають на них, здійснюючи контроль за їхньою діяльністю. Це означає, що місцеве самоврядування, як різновид публічної влади, котре належить мешканцям певного територіального утворення, здійснюється

шляхом управління громадянами безпосередньо, а також через створені ними органи місцевого самоврядування у відповідності до закону та на основі відповідних фінансово-матеріальних ресурсів.

Необхідно підкреслити, що одна з головних особливостей місцевого самоврядування полягає в дуалістичному характері цього інституту. Двоїстість його зумовлена тим, що з одного боку – це певний рівень органів публічної влади, а з іншого – сукупність територіальних колективів, що діють на основі добровільної самоорганізації членів місцевого співтовариства для самостійного та відповідального вирішення завдань локального значення. Такий дуалізм суспільно-громадянських та публічно-владних засад у природі місцевого самоврядування означає, що ефективність його функціонування можлива лише за умов конгеніальної діяльності як світських і релігійних структур громадянського суспільства, існуючих на місцевому рівні, так і органів державної влади. Причому двоїста природа місцевого самоврядування має амбівалентний характер – публічно-владним засадам притаманна примусовість, а суспільно-громадянським – добровільність.

Дуалізм природи місцевого самоврядування має особливе соціально-політичне значення, тому що завдяки єдності цих двох засад, їхньої функціональної конкордантності, можливе й необхідне вирішення найважливіших завдань суспільного життя. За таких умов виключається двовладдя, яке може призвести до політичної нестабільності, створюються умови для того, щоб громадяни активно брали участь в управлінні справами суспільства й держави. З іншого боку, держава більшою мірою цікавиться справами місцевого масштабу та приймає відповідні постанови та розпорядження, не порушуючи при цьому принцип субсидіарності. Все це повинно створювати коло спільних – для громадян і держави – інтересів, сприяти створенню позитивної соціально-політичної атмосфери в суспільстві в цілому та в його окремих елементах.

ЛІТЕРАТУРА

1. Асоціації міст України та громад: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.municipal.gov.ua.
2. Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). – К.: Атіка, 2000.
3. Іщенко О.М. Місцеве самоврядування: світовий досвід та особливості української моделі. – К., 2003.
4. Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. – К., 1997.
5. Круш П.В., Кожемяченко О.О. Муніципальне управління. – К., 2006.
6. Куйбіда В.С. Конституційно-правові проблеми самоврядування в Україні. – Львів: Літопис, 2001.

Рецензенти: Шевчук О.В., к.політ.н., доцент;
Євтушенко О.Н., к.політ.н., доцент.

© Костючков С.К., 2010

Стаття надійшла до редколегії 12.09.2009 р.

COMPARATIVE CONSTITUTIONALISM AND DEMOCRATISATION: HAS AFRICA ANYTHING TO LEARN FROM EUROPE?

У статті розглядається поняття конституціоналізму в порівняльній (з точки зору європейського врядування) перспективі та досліджуються деякі його практичні аспекти, важливі для розуміння процесів демократизації в Африці. Взятися за основу досягнення у сфері конституціоналізму в Європейському Союзі (ЄС), в статті ставиться питання про те, чи можуть проекти інституційної реформи привести до посилення демократії та встановлення демократичної культури серед громадян. В той час, коли на практиці не всі європейські країни спромоглися в однаковій мірі забезпечити принцип рівності серед своїх громадян, їх досвід регіональної інтеграції пропонує декілька цінних уроків у контексті посилення демократії в Африці. Порівняльний аналіз політики в різних секторах показує, що специфічні моделі врядування мають відповідні переваги та недоліки, які мають бути враховані при прийнятті політичних рішень, але також, що вони можуть трансформувати організаційні принципи політичних систем за умови функціональності системи конституційного судочинства. У статті доводиться, що конституціоналізація та конституціоналізм представляють дві різні речі, і що регіональна інтеграція є ключовим елементом у процесі досягнення сталого соціального та економічного прогресу в Африці.

Ключові слова: конституціоналізм, конституціоналізація, демократизація, врядування, регіональна інтеграція, реформа, Африка, Європа.

В статье рассматривается понятие конституционализма в сравнительной (с точки зрения европейского государственного управления) перспективе и исследуются некоторые его практические аспекты, важные для понимания процессов демократизации в Африке. Взяв за основу достижения в сфере конституционализма в Европейском Союзе (ЕС), в статье поднимается вопрос о том, могут ли проекты институциональной реформы привести к усилению демократии и установлению демократической культуры среди граждан. В то время, как на практике не все европейские страны смогли в одинаковой степени обеспечить принцип равенства среди своих граждан, их опыт региональной интеграции предлагает несколько ценных уроков в контексте укрепления демократии в Африке. Сравнительный анализ политики в различных секторах показывает, что специфические модели государственного управления имеют соответствующие преимущества и недостатки, которые должны быть учтены при принятии политических решений, но также, что они могут трансформировать организационные принципы политических систем при условии функционирования системы конституционного судопроизводства. В статье доказывається, что конституционализация и конституционализм представляют собой две разные вещи, и что региональная интеграция является ключевым элементом в процессе достижения стабильного социального и экономического прогресса в Африке.

Ключевые слова: конституционализм, конституционализация, демократизация, государственное управление, региональная интеграция, реформа, Африка, Европа.

This article explores the meaning of constitutionalism from a comparative European governance perspective and explores practical issues that are relevant for the understanding of democratic processes in Africa. Drawing on certain constitutional developments in the European Union (EU), it poses the question whether institutional reform projects can result in more democracy and the firm establishment of a democratic culture among citizens.