

УДК 352.07.341.241.5

Багмет Михайло Олександрович, доктор історичних наук, професор, проректор з науково-педагогічної роботи та питань розвитку, завідувач кафедри державної політики та менеджменту Миколаївського державного гуманітарного університету ім. Петра Могили. Коло наукових інтересів – державотворчі процеси в Україні

Євтушенко Олександр Никифорович, кандидат політичних наук, доцент кафедри державної служби, заступник декана факультету політичних наук Миколаївського державного гуманітарного університету ім. Петра Могили. Коло наукових інтересів – територіальні інститути державного управління і місцевого самоврядування в Україні

БАЗОВІ ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ІНСТИТУТІВ УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розглядаються базові принципи (принцип компліментарності, принцип субсидіарності, принцип демократизму, принцип департаменталізації) розвитку місцевого самоврядування в Україні в контексті Європейської Хартії місцевого самоврядування. Реалізація діючих принципів допомагає створити необхідні правові умови для формування і діяльності органів місцевого самоврядування, які повинні самостійно вирішувати всі питання місцевого значення.

This article is devoted to the main basic principles of the development of local self- government in Ukraine in a context of the European charter of local self-government. The realization of such principles helps to create necessary legal conditions for formation and activity of institutions of local government which should solve all local questions.

Сьогодні всім зрозуміло, що повноцінне місцеве самоврядування є однією з визначальних ознак демократичної, соціальної, правової держави. Тільки через розвинене самоврядування можна найповніше реалізувати ідею здійснення влади безпосередньо народом. Крім того, ефективна реалізація загальнодержавної політики значною мірою залежить від її розуміння, підтримки та повсякденного виконання на місцях перш за все місцевою владою, здатною довести її основні положення до місцевої громади.

Актуальність теми статті полягає в тому, що визначення й закріплення базових принципів розвитку місцевого самоврядування в Україні, урахування європейського досвіду допоможуть збудувати ефективне місцеве самоврядування, яке стане надійною гарантією забезпечення незалежності й цілісності української держави.

Головною метою статті є з'ясування базових

принципів діяльності територіальних інститутів управління в контексті європейської хартії місцевого самоврядування, з урахуванням досвіду західних стандартів місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що дана тематика інтенсивно розробляється як зарубіжними, так і вітчизняними вченими, зокрема: Н. Бровинською [1], І. Грицяк [2], А. Колісниченко [3], В. Кравченко, М. Пухтинським [4], П. Любченко [5], В. Прошко [6], В. Токовенко [7] й ін.

У статті також були використані й проаналізовані нормативно-правові акти, які регламентують організацію й діяльність органів місцевого самоврядування: Конституція України 1996 р. [8], Європейська Хартія про місцеве самоврядування (ратифікована Верховною Радою 15.07.97) [9], Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. [10].

Сьогодні побудувати в Україні правову, демократичну, незалежну державу й громадянське суспільство можливо лише через розвиток місцевої демократії, через “створення певних організаційно-політичних і правових умов, які б надали можливість сформувати дійові інститути місцевого самоврядування”, які б сприяли зміцненню соціальної стабільності в державі [3, с.177].

Вивчаючи розвиток місцевого самоврядування в європейських країнах, міжнародні стандарти місцевої демократії, нормативні акти Ради Європи, яка сприяє розвитку місцевої демократії в східноєвропейських країнах, у тому числі Україні, треба зазначити, що основними принципами формування системи місцевого самоврядування є: принцип компліментарності; принцип субсидіарності; принцип демократизму принцип департаменталізації [11].

Ці принципи є базовими в діяльності інститутів місцевого самоврядування. Їх реалізація на практиці допомагає створити необхідні правові умови для формування й діяльності органів місцевого самоврядування, які є інститутом прямої демократії і в “межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене ніякому іншому органу” [9]. Тому більш докладніше розглянемо основні принципи формування системи місцевого самоврядування, що містяться в Хартії.

Перший принцип – це принцип компліментарності. Він припускає установку на безперервність у структурі влади. Принцип націлює на створення умов рівномірного розподілу владних функцій у розрізі всієї вертикалі управління, тобто рівномірного розподілу влади в структурі управління і виділення владних повноважень як згори, так і знизу. Такий порядок реалізації влади допомагає уникнути дефіциту влади і не залишає місця для прояву нелегальних центрів управління, які б узяти функцію управління соціальною системою на себе [2].

Принцип компліментарності вказує на те, що держава повинна створити систему правових гарантій, які б забезпечували захист прав та інтересів місцевого самоврядування від необгрунтованого втручання в їхню діяльність органів державної влади. У ст. 4 п. 4. Хартії записано “повноваження, якими наділяється місцева влада, як правило, мають бути повними й виключними. Вони не можуть скасуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом” [9]. Система правових гарантій повинна забезпечувати:

- організаційну самостійність місцевого самоврядування;
- економічну самостійність місцевого самоврядування у вирішенні всіх питань місцевого життя;
- реальну рівноправність у взаєминах із державними органами.

Другий принцип – принцип субсидіарності. Принцип субсидіарності – це загальний принцип інституціональної організації влади і управління. Відповідно до цього принципу питання, які можна вирішувати на низових рівнях управління, немає необхідності передавати нагору.

Принцип субсидіарності припускає процедуру розподілу й перерозподілу повноважень між управлінськими рівнями державної влади [4]. Треба зазначити, після прийняття Конституції України цей принцип був запроваджений у Законі “Про місцеве самоврядування в Україні”, ухваленому Верховною Радою України 12 червня 1997 року. Тому найвагомішим здобутком цього Закону є розподіл усіх повноважень на власні (самоврядні) та делеговані, тобто державні, що і є однією з головних ознак місцевого самоврядування. Згідно з цим законом були визначені нові взаємостосунки між органами самоврядування та місцевими державними адміністраціями.

Принцип визначає стійку послідовність у виконанні владних повноважень управлінськими органами й порядок у розподілі відповідальності цих органів перед населенням, виходячи з того, що система “питань місцевого значення” повинна будуватися знизу. Іншими словами, передусім необхідно ставити питання, чи зможуть органи місцевого самоврядування успішно вирішити певне завдання, використовуючи адміністративні повноваження, організаційні можливості, компетентні кадри, і тільки при отриманні негативної відповіді ці питання доцільно передавати для вирішення іншим органам [5, с. 8].

Можна погодитися з Н. Бровинською, що згідно з принципом субсидіарності “втручання держави припустиме лише в тому випадку, коли без її допомоги неможливо досягти поставлених цілей” [1, с. 726].

Цей принцип має велике значення в рамках Ради Європи. Його було введено Маастрихтським договором про створення Європейського Союзу в 1992 році (набрав сили 1 листопада 1993 року) (ст. 5) [12, с. 48].

Принцип субсидіарності згідно зі ст. 5 передбачає, що управління здійснюється на, можливо, децю нижчому рівні, коли це доцільно. При цьому європейський рівень виступає як додатковий стосовно національного

(наприклад, фінансування на рівні Європейського Союзу звичайно доповнює, а не замінює собою ресурси окремих країн).

Таким чином, принцип субсидіарності можна розуміти як політичний принцип керівництва справами Співтовариства і законодавчого обмеження його компетенції. У докладі Координацій – комітету щодо місцевих і регіональних органів влади зазначається: “Основна ідея, що стоїть за принципом, полягає в тому, що політична влада повинна втручатися тільки в тих межах, за яких суспільство і складові його групи, починаючи від індивідумів до родини, місцевих громад та інших трохи більших груп, не в змозі задовольнити різні потреби” [13, с. 10].

Такий принцип знайшов своє відбиття в Європейській Хартії про місцеве самоврядування у ст. 3, де записано: “Місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевої влади в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетентності, під свою відповідальність та в інтересах місцевого населення” [9]. Тому що місцеве самоврядування – це гарантоване державою право самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [11].

У зв’язку з тим, що місцеве самоврядування – це рівень політичної участі і вирішення питань, які стосуються безпосередньо громадянина застосування цього принципу передбачає, що рішення приймаються саме на місцях. Але якщо якийсь питання на місцях не можна вирішити, то воно має передаватися на вищий рівень влади. При цьому відповідальність органів місцевого самоврядування повинна визначатися з урахуванням їх можливостей.

Особливе значення для принципу субсидіарності має ст. 4 Європейської Хартії про місцеве самоврядування, яка в п. 4 визначає, що “повноваження, якими наділяються органи місцевої влади, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачено законом” [9]. Також при делегуванні повноважень центральними чи регіональними органами (ст. 4 п. 5 Хартії) “місцева влада, у міру можливості, має право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов” [9]. Крім того, при плануванні й прийнятті будь-яких рішень, що безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, центральним органам влади необхідно консультуватися з місцевими органами, наскільки

це можливо, роблячи це завчасно й у відповідній формі.

Згідно з цим принципом місцевим органам надається самостійність у схваленні положень, статутів, постанов та актів місцевого права, обов’язкових для виконання всіма, кого вони стосуються.

Також принцип субсидіарності дає право громаді користуватися самостійністю й у вирішенні кадрових питань. Це означає, що не держава направляє персонал на роботу в органи місцевого самоврядування, а громада сама вирішує про те, хто буде виконувати адміністративні функції [14, с. 313]. Стосовно питань управління згідно з принципом субсидіарності – органи місцевого самоврядування самі мають ухвалювати й виконувати різні рішення.

Ще більшого значення цей принцип набуває при вирішенні місцевим самоврядуванням фінансових питань. Мова йде про право вводити і стягувати податки та збори для здійснення необхідних повноважень, у питаннях планування і в складанні перспективних планів забудови та проведенні підготовчих робіт для містобудування. Центральна влада, крім того, не втручається в складання плану використання площ на всій території громади [14, с. 313].

Можна зробити висновок, що проблема розподілу повноважень між місцевими й державними органами влади, наближення, наскільки це можливо, процесу схвалення рішень до громадянина (на це саме звертає увагу В. Токовенко [7]), взаємодія і співробітництво між різними рівнями влади, участь місцевої влади у визначенні власних повноважень, рішення яких припускає реалізація принципу субсидіарності, визначають важливий напрямок розвитку муніципального законодавства в Україні.

Третій принцип – це принцип демократизму. Згідно з цим принципом місцеве населення має брати широку участь в ухваленні рішень місцевого значення. Конституційне правоположення про те, що “...носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ” і “народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування” [8], стало нормативною й методологічною базою для конституювання і правової ідентифікації публічної влади та її інституціалізації на публічну державну і публічну самоврядну (муніципальну) влади.

Це положення визначає місце і роль самоврядування, а також відокремлює його від державної влади і закріплює його в системі публічної влади України [3, с. 177]. Дія принципу демократизму передбачає те, що розробки програм місцевого (муніципального) розвитку повинні

базуватись на залученні громадськості до поточних справ органів місцевого самоврядування [15, с. 12].

Таким чином, принцип демократизму в місцевому самоврядуванні, зміцнюючи основи народовладдя, допомагає стабілізувати політичну систему і забезпечує єдність країни.

Четвертий принцип – це принцип департаменталізації. Принцип департаменталізації – передбачає необхідність вживання в місцевому самоуправлінні функціональних (галузевих) і територіальних функцій. Тобто в місцевому самоврядуванні має здійснюватися на паритетній основі єдина політика щодо обслуговування інтересів населення територіальної громади.

Принцип департаменталізації допомагає уникнути глибоких економічних протиріч між галузевими й територіальними органами.

Формування й розвиток місцевого самоврядування в Україні здійснюється з урахуванням не тільки вітчизняного досвіду організації місцевої влади, але й під значним впливом закордонного досвіду. Особливе значення для становлення і розвитку місцевого самоврядування, його правового регулювання має Європейська Хартія про місцеве самоврядування, ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 року і яка відповідно до ст. 9 Конституції України [8] стала частиною національного законодавства. Визнавши цим фактом європейські стандарти конституювання муніципальної демократії, публічної самоврядної (муніципальної) влади, українська держава взяла на себе зобов'язання їх практичної реалізації [16, с. 2].

Значення Європейської Хартії про місцеве самоврядування для розвитку місцевого самоврядування в Україні полягає в наступному:

- у хартії узагальнено кращий європейський досвід, який може бути використаний в Україні;
- хартія показує роль місцевої демократії, місцевого самоврядування в управлінні державою і суспільством, що є однією з основ демократичної, правової держави. Розвиток місцевої демократії, місцевого самоврядування забезпечує стабільність у суспільстві, залучення громадян до

вирішення питань їх життєдіяльності;

- хартія закріплює принципи організації місцевої влади, що є обов'язковими й для України. Значення цього факту в тому, що муніципальні установи дістали (крім державних гарантій своїх прав) і міжнародні гарантії;
- хартія – це документ, що відбиває цінності, які поєднують народи всіх держав. Завдяки Хартії, Конгресу місцевої і регіональної влади Європи можливість ефективно взаємодіяти здобули не тільки держави, їхні центральні органи, але і населення, громадяни в особі своїх органів місцевого самоврядування.

Таким чином, хартія дає могутній поштовх розвитку місцевої демократії в Україні, пошук найбільш оптимальних та ефективних форм самоврядування з урахуванням кращого європейського досвіду.

На жаль, із часу ратифікації Україною Хартії законодавство про місцеве самоврядування так і не приведено у відповідність із її базовими положеннями. Було б доцільним напряду ввести деякі положення хартії в Конституцію України.

Згідно з Європейською Хартією про місцеве самоврядування в законодавстві України треба передбачити:

- конкретні норми щодо фінансування органів місцевого самоврядування;
- обмежити компетенцію місцевих державних адміністрацій стосовно контрольних функцій і функцій посередництва у відносинах органів місцевого самоврядування з виконавчою владою і Президентом.

Підбиваючи підсумки, треба зазначити: базові принципи місцевого самоврядування – це обумовлені природою місцевого самоврядування корінні підстави та ідеї, що лежать в основі організації діяльності населення і формованих ними органів, які самостійно керують місцевими справами.

У принципах місцевого самоврядування знаходять висвітлення вимоги об'єктивних закономірностей і тенденцій розвитку місцевої влади. Тому вони є теоретичною основою

Література

1. Бровинська Н. Демократизація та регіональні аспекти трансформації в Україні // Розвиток демократії в Україні: Матеріали міжнар. наук. конф. (Київ, 29 вересня – 1 жовтня 2000 р.). – К.: Центр Освітніх Ініціатив, 2001. – С. 725 – 756.
2. Грицяк І.А. Право та інституції Європейського Союзу: Навч. посіб. – К.: "K.I.C.", 2004. – 260 с.
3. Колісниченко А.І. Політико-правові основи розвитку органів місцевого самоврядування в Україні. // Наукові праці: Науково-методичний журнал. Т. 44. Вип. 31. Політичні науки. – Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2005. – 208 с.
4. Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування

- відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: Матеріали міжнар. конф., м. Київ, 11-12 червня 2002 р. / Упоряд.: В.Кравченко, М. Пухтинський. – К.: Логос, 2002. – 263 с.
5. Любченко П. М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно – правові питання реалізації // Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Харків, 1998. – 17 с.
 6. Прошко В. Принцип субсидіарності – інструмент розподілу повноважень // Аспекти самоврядування. – 2000. – № 1 (6). – С. 2 – 7.
 7. Токовенко В.В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії: Монографія. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 256 с.
 8. Конституція України. – К.: Парламент. вид-во, 1996. – 72 с.
 9. Європейська Хартія Місцевого Самоврядування від 15.10.85 – Нормативні Акти України – версія 7.2 для Windows – Інформтехнологія – К.: 1999.
 10. Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. № 280/97 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.
 11. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування. – К., 2000. – 136 с.
 12. Договор о Европейском союзе: консолидированная версия. – М., 2001.
 13. Определение и пределы принципа субсидиарности. Доклад Координационного-комитета по местным и региональным органам власти. – Страсбург: Издание Совета Европы. – 1994.
 14. Соколова Н. Проблеми становлення місцевого самоврядування в Україні // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – Київ; Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2005. – Вип. 7. – С. 309-314.
 15. Колодій А.Ф. На шляху до громадянського суспільства: Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні. – Л., 2002. – 275 с.
 16. Григор'єв В. А. Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата