

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ІМЕНІ В. М. КОРЕЦЬКОГО
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
УНІВЕРСИТЕТ КАЛЬЯРІ

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Монографія

За загальною редакцією
доктора юридичних наук, професора О. В. Батанова,
доктора юридичних наук, професора О. В. Марцеляка,
доктора юридичних наук, професора А. Берлінгуера

Київ
«ОСНОВА»
2020

УДК 342.25
М-13



Ця публікація видана за підтримки Центру романського права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, відділення порівняльного права Центру європейської документації Університету Кальярі та ГО «Центр інтелектуального та громадського розвитку».

Виражені у книзі думки є персональною позицією авторів.

За авторами зберігаються всі права на книгу.

Рекомендовано до друку вченою радою
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України
(протокол № 3 від 12 березня 2020 р.)

Рецензенти:

Грובה Вікторія Павлівна, доктор юридичних наук, професор, директор Департаменту освіти і науки Сумської обласної державної адміністрації;

Дробуш Ірина Вікторівна, доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри державно-правових дисциплін Навчально-наукового інституту права ім. І. Малиновського Національного університету «Острозька академія»

Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти: монографія / за загальною редакцією доктора юридичних наук, професора О. В. Батанова, доктора юридичних наук, професора О. В. Марцеляка, доктора юридичних наук, професора А. Берлінгуера. Київ: Вид-во «ОСНОВА», 2020. — 672 с.

ISBN 978-966-984-029-5

У монографії з позиції сучасних наукових поглядів висвітлюються концептуальні проблеми теорії та практики місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах. Розкриваються порівняльно-правові аспекти формування муніципального права як галузі права та правової основи місцевого самоврядування. Показана роль і значення місцевого самоврядування в забезпеченні та захисті прав людини. Досліджуються актуальні питання взаємодії місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства. Висвітлюються особливості організації та функціонування місцевого самоврядування в окремих європейських державах. Розглядаються інститути безпосередньої муніципальної демократії в Україні та зарубіжних державах. Аналізується зарубіжний досвід здійснення місцевого самоврядування в окремих сферах місцевого життя. Показана еволюція місцевого самоврядування в сучасному світі в аспекті стійкого (збалансованого) розвитку. Робляться теоретичні узагальнення та надаються практичні рекомендації щодо розвитку місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні у контексті зарубіжного досвіду.

Видання розраховане на науковців, викладачів, аспірантів, докторантів, студентів юридичних спеціальностей вищих закладів освіти, а також усіх, хто цікавиться питаннями місцевого самоврядування.

ISBN 978-966-984-029-5

УДК 342.25

© Батанов О. В., Марцеляк О. В., Берлінгуер А.,
Баймуратов М. О. та ін., 2020

© Інститут держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України, 2020

© Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2020

© Університет Кальярі, 2020

Авторський колектив

Баймуратов Михайло Олександрович – доктор юридичних наук, професор, головний консультант відділу європейського права та міжнародної інтеграції Інституту законодавства Верховної Ради України, Заслужений діяч науки і техніки України (Глава II, §§ 1- 6)

Батанов Олександр Васильович – доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України (Передмова; Глава I (у співавторстві з В. А. Стрільчуком); Глава II, §§ 7-8; Глава III, §§ 1-2; Глава V, § 1; Післямова)

Берлінгуер Альдо – доктор юридичних наук, професор Університету Кальярі (Глава VI, § 4)

Бусуйок Діана Вікторівна – доктор юридичних наук, доцент кафедри земельного та аграрного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Глава VI, § 3)

Гурова Анна Михайлівна – кандидат юридичних наук, науковий співробітник відділу проблем аграрного, земельного, екологічного та космічного права Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України (Глава VI, § 2)

Демуро Джанмаріо – доктор юридичних наук, професор Університету Кальярі (Глава IV, §4 (у співавторстві з Деффену Андреа))

Деффену Андреа – доктор юридичних наук, професор Університету Кальярі (Глава IV, §4 (у співавторстві з Демуро Джанмаріо))

Марцеляк Олег Володимирович – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Заслужений юрист України (Глава V, §§ 2-3)

Мішина Наталя Вікторівна – доктор юридичних наук, професор кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія» (Глава III, § 3)

Музика-Стефанчук Оксана Анатоліївна – доктор юридичних наук, професор, заступник начальника відділу Служби державного секретаря Міністерства охорони здоров'я України (самостійний відділ) (Глава VI, § 1)

Стрільчук Віталій Ананійович – кандидат юридичних наук, доцент кафедри правознавства Поліського національного університету (Глава I (у співавторстві з О. В. Батановим); Глава VII)

Федоренко Владислав Леонідович – доктор юридичних наук, професор, директор Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України, професор кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України, Заслужений юрист України (Глава IV, §§ 1-3, 5-11 (у співавторстві з О. М. Чернеженко))

Чернеженко Олена Миколаївна – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник сектору технічної творчості лабораторії права промислової власності Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України (Глава IV, §§ 1-3, 5-11 (у співавторстві з В. Л. Федоренком))

Подяка

Висловлюється щира вдячність координаторам даного проєкту: директору Центру романського права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка та виконавчому директору ГО «Центр інтелектуального та громадського розвитку» Катерині Шабатько, директору відділення порівняльного права Центру європейської документації Університету Кальярі Альдо Берлінгуеру, завідувачу кафедри конституційного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка Олегу Марцеляку і провідному науковому співробітнику відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України Олександрю Батанову, які всіляко сприяли його реалізації.

Зміст

Передмова	10
-----------------	----

Глава I.

Муніципальне право як правова основа місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах	13
--	----

§ 1. Муніципальне право у правових системах зарубіжних держав	13
§ 2. Особливості предмету та методу муніципального права	28
§ 3. Система муніципального права у зарубіжних країнах	38
§ 4. Суспільні відносини, які регулює муніципальне право у зарубіжних країнах: поняття, особливості та види	51
§ 5. Система та види джерел муніципального права як галузі права у зарубіжних країнах	66
§ 6. Роль та значення муніципального права у системі права та процесах становлення місцевого самоврядування	84

Глава II.

Місцеве самоврядування та права людини як продукт взаємодії національного та міжнародного правопорядків	94
---	----

§ 1. Роль локальних і глобальних чинників в діяльності територіальних громад як об'єктивна причина появи міжнародних стандартів місцевого самоврядування	94
§ 2. Правова природа міжнародних стандартів місцевого самоврядування та їх значення в конституційному праві держави	104
§ 3. Феноменологія місцевого самоврядування в синергізмі національного та міжнародного правопорядків та його роль в ідентифікації муніципальних прав людини	117
§ 4. Поняття муніципальних прав людини	130

§ 5. Місце муніципальних прав особистості в системі прав людини і громадянина.....	138
§ 6. Систематика муніципальних прав людини.....	150
§ 7. Особливості реалізації окремих видів муніципальних прав людини в умовах глобалізації.....	160
§ 8. Муніципальні служби захисту прав людини (інститут муніципального омбудсмана).....	183

Глава III.

Місцеве самоврядування та громадянське суспільство: сутнісно-субстанціональні та функціональні форми взаємодії.....	203
§ 1. Концептуальні підходи до розуміння місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства.....	203
§ 2. Територіальна громада як суб'єктна основа місцевого самоврядування та громадянського суспільства.....	230
§ 3. Самоорганізація населення за місцем проживання як фактор формування громадянського суспільства.....	247

Глава IV.

Особливості організації та функціонування місцевого самоврядування в окремих європейських державах.....	265
§ 1. Місцеве самоврядування в Австрії.....	265
§ 2. Місцеве самоврядування та управління у Великій Британії.....	277
§ 3. Місцеве самоврядування в Іспанії.....	291
§ 4. Місцеве самоврядування в Італії.....	301
§ 5. Місцеве самоврядування та територіальні реформи у Німеччині.....	321
§ 6. Місцеве самоврядування у Франції.....	326
§ 7. Особливості скандинавського муніципалізму.....	334
§ 8. Місцеве самоврядування та управління в Польщі.....	341

§ 9. Місцеве самоврядування в Угорщині.....	352
§ 10. Місцеве самоврядування у державах Балтії.....	359
§ 11. Місцеве самоврядування у Швейцарії.....	368

Глава V

ІНСТИТУТИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ..... 382

§ 1. Система інститутів безпосередньої муніципальної демократії.....	382
§ 2. Муніципальні вибори та муніципальні виборчі системи.....	401
§ 3. Муніципальні референдуми та інші інститути безпосередньої муніципальної демократії.....	450

Глава VI

Особливості здійснення місцевого самоврядування в зарубіжних державах в окремих сферах

місцевого життя.....	476
§ 1. Особливості здійснення місцевого самоврядування в бюджетно-фінансовій сфері.....	476
§ 2. Особливості здійснення місцевого самоврядування в екологічній та природоресурсній сферах.....	510
§ 3. Особливості здійснення місцевого самоврядування в сфері земельних відносин.....	530
§ 4. Особливості здійснення місцевого самоврядування в умовах спеціальних економічних зон.....	545

Глава VII

Еволюція місцевого самоврядування в сучасному світі в аспекті стійкого (збалансованого) розвитку..... 569

§ 1. Концепція стійкого (збалансованого) розвитку у муніципально-правовому вимірі.....	569
--	-----

§ 2. Організаційно-правові засади забезпечення концепції стійкого (збалансованого) розвитку на рівні функціонування місцевого самоврядування в Україні	600
§ 3. Муніципальна стратегія розвитку як телеологічна домінанта стратегічного планування у територіальних громадах	629
Післямова	656

Передмова

На планеті існують понад 200 держав, сукупний досвід яких акумулює прояви як загальних закономірностей, принципів та основ розвитку конституціоналізму, так і його особливостей. Держави нерідко відрізняються одна від одної за рівнем економічного розвитку, соціальною структурою населення, політичною системою, характером духовного життя. Окрім групових відмінностей кожній країні притаманні елементи унікальної своєрідності, пов'язані з конкретно-історичними умовами життя народів. Усі ці відмінності, природно, віддзеркалюються в особливостях правової системи та її складових: конституційного, адміністративного, муніципального права та інших галузей права.

Не викликає сумнівів, що у будь-якій демократичній країні саме конституційне право прагне проаналізувати загальне, особливе та одиничне у різних правових системах країн світу, виявити ті правові інститути, які відповідають загальнолюдським цінностям, та інші інститути, визначити, наскільки це можливо, причини їх своєрідності, вказати їхні позитивні та негативні сторони, визначити роль у суспільстві. Такий методологічний підхід має на меті не тільки вирішення теоретичних завдань, але носить прагматичний характер: визначити можливості та межі використання тих чи інших інститутів у тотожних або трансформаційних умовах у різних країнах.

Водночас велике аксіологічне значення для розвитку конституційно-правової сфери наукового знання має вивчення та використання практики місцевого самоврядування в найбільш розвинених демократичних державах. Необхідність компаративного аналізу зарубіжного муніципального досвіду не викликає сумнівів. Саме таким шляхом можна вести пошук нових ідей та механізмів, виявляти глобальні тенденції розвитку права і політики. Більшість конституційних та муніципальних проблем держав сучасного світу мають ідентичний характер, і тому завжди корисно знати, наскільки ті чи інші країни прогресують у вирішенні таких проблем, які механізми були ними при цьому задіяні.

У зв'язку з цим, вихід у світ даного видання, яке присвячене як доктринальним, так і прикладним проблемам організації та функціонування місцевого самоврядування у різних зарубіжних державах та реалізації в них

різних муніципальних моделей: англо-саксонської, романо-германської, іберійської, має не лише суто науково-пізнавальне, а й прикладне значення. Адже сьогодні в галузі муніципального права неможливо досконало вивчити будь-яку значну або невелику проблему, не звертаючись до світового досвіду, а досвід таких держав, як Велика Британія, Франція, Німеччина, країн Скандинавії чи Латинської Америки, безумовно, концентрує у собі найкращі досягнення світового муніципалізму.

Природно, у будь-якій цивілізованій державі саме конституція є пріоритетною нормативно-правовою основою місцевого самоврядування. Адже, наприклад, Європейською Хартією про місцеве самоврядування встановлюється, що місцеве самоврядування складає одну з основ будь-якого демократичного ладу. Принцип місцевого самоврядування, – проголошується в ст.2 цього документа, – має бути визнаним у внутрішньому законодавстві, і, по можливості, в конституції держави.

У даній монографії тією чи іншою мірою відображені тенденції розвитку місцевого самоврядування у сучасному світі та проаналізований конституційний досвід регулювання муніципальних відносин держав усіх континентів. Авторський колектив прагнув відобразити та проаналізувати різні концепції муніципалізму та походження місцевого самоврядування, які затвердилися у зарубіжних державах у різні історичні епохи. За всієї різноманітності муніципально-правових явищ усі вони (за умови обрання об'єктивних критеріїв) піддаються порівняльному аналізу. Їх можна поділяти на види, об'єднувати у класифікаційні ряди та групи. Кількість географічних центрів, в яких формувалися і отримали своє ідеологічне обґрунтування сучасні державні організми та муніципальні моделі, їх окремі оригінальні частини, невелике. Більшість країн розвивали своє муніципальне право за рахунок запозичення юридичних форм, народжених у таких центрах. Наприклад, очевидним є вплив Франції в країнах так званої французької Африки. США «експортували» свої державно-правові зразки до Латинської Америки. Водночас у сфері муніципальної демократії Латинська Америка більшою мірою сприйняла іспанський досвід місцевої та регіональної демократії. Не уникли запозичення і нині суверенні держави – колишні радянські республіки.

Авторський колектив сподівається, що представлені у даній книзі доктринальні підходи, а також конституційно-нормативний та міжнарод-

но-правовий досвід, включаючи новітній, може прислужитися як науково-методичне та практичне підґрунтя не тільки для ознайомлення з муніципальним правом у країнах сучасного світу, але й для вироблення глибоких наукових узагальнень та висновків. А вивчивши зарубіжний муніципальний досвід, ми зможемо краще побачити той шлях, яким має йти муніципальний розвиток України.

Глава І.

Муніципальне право як правова основа місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах¹

§ 1. Муніципальне право у правових системах зарубіжних держав

Проблематика місцевого самоврядування та муніципального права сьогодні особливих «рекомендацій» не потребує. Інтерес до неї є закономірним і виправданим. **Адже сьогодні центральна ідея, яка пронизує всі ланки влади, у т. ч. місцеве самоврядування, і всі галузі права, у т. ч. муніципальне право в більшості країн Світу – це права людини, їх забезпечення, охорона та захист.** Вони є кінцевою метою, основним завданням

1 У цій частині монографії використано матеріали наукових праць Батанова О. В.: Батанов О. В. Муніципальне право України: підручник / Відповідальний редактор М. О. Баймуратов. Харків: «Одіссей», 2008. 528 с.; Батанов О. В. Стереотипи сучасного муніципального права. Правова держава. Випуск 23. К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. С. 181–189; Батанов О. В. Аксіологічний вимір сучасного муніципального права. Часопис Київського університету права. 2013. №1. С. 78–82; Батанов О. В. Проблеми становлення і розвитку муніципального права: основні чинники та суспільно-політичні умови. Часопис Київського університету права. 2014. № 1. С. 77–81; Батанов О. В. Тенденції розвитку муніципального права в умовах глобалізації. Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. 2016. № 9. С. 22–30; Батанов О. В. Традиції та новації у розвитку муніципального права сучасної Європи: теоретичні та прикладні аспекти. Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право. 2016. Випуск 12. С. 114–122 та інші праці автора з відповідної тематики, а також праці Стрільчука В. А.: Стрільчук В. А. Принцип стійкого (збалансованого) розвитку та стратегічної орієнтації: муніципально-правовий вимір. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 08 грудня 2017 р.). Київ: ТОВ «Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ», 2017. С. 49–52; Стрільчук В. А. Особливості реалізації принципу стійкого розвитку та стратегічної орієнтації в муніципальному законодавстві. Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі: 36. наук. ст. за матеріалами V Міжнар. наук.-практ. конф. (Житомир, 18 травня 2017 р.) / Мін-во освіти і науки України; Жит. нац. агроекологічний ун-т. Житомир: Видавець О.О. Євенок, 2017. С. 206–208; Стрільчук В. А. Європейська платформа стійких міст: муніципально-правова характеристика. Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі: 36. наук. ст. за матеріалами VII Міжнар. наук.-практ. конф. (Житомир, 18 квітня 2019 р.) / Мін-во освіти і науки України; Жит. нац. агроекологічний ун-т. Житомир: Видавець О.О. Євенок, 2019. С. 85–89; Стрільчук В. А. Теоретичні підходи до визначення концепту «сталий розвиток» у праві: критичний аналіз. Юридичний науковий електронний журнал – електронне наукове фахове видання юридичного факультету ДВНЗ «Запорізький національний університет». 2017. № 2; Стрільчук В. А. Муніципально-правові аспекти стратегічного планування: до постановки проблеми. Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»: збірник наукових статей. Чернівці, 2018. № 3. С. 136–146; Стрільчук В. А. Теоретичні основи розуміння стратегій у муніципальному праві. Вісник Львівського торговельно-економічного університету / [ред. кол.: Шур Б. В., Котуха О. С. та ін.]. Львів: Видавництво Львівського торговельно-економічного університету, 2018. Вип. 7. С. 77–84; Стрільчук В. А. Муніципалізація концепту стійкого (збалансованого) розвитку. Правова держава. Одеса, «Фенікс». Вип. 31. 2018. С. 25–30 та інші праці автора з відповідної тематики.

і функцією публічної (державної та муніципальної) влади та головним результатом розвитку країн, які орієнтуються на демократичні політико-правові цінності, котрі інтегрують усі системи життєзабезпечення людської спільноти та повинні стати основним фактором стратегії світового стійкого розвитку.

Місцеве самоврядування традиційно розглядається як найбільш ефективний інструмент реалізації прав людини та зміцнення засад державності, специфічний вид публічної влади та неодмінний інститут демократичного ладу, який проявляється через своєрідний, специфічний механізм зворотних зв'язків між людиною, територіальними громадами та державою. Осмислення означених зв'язків має велике теоретичне та практичне значення для процесу становлення сучасного муніципалізму, муніципального права та муніципальної традиції як в окремо взятій країні, так і у Світі в цілому.

Слід зазначити, що кожна держава визнає за територіальними громадами та утворюваними ними самоврядними структурами повноваження з урахуванням своїх національних, історичних, культурних та інших традицій. Адже соціально-правова якість місцевого самоврядування залежить не тільки від нормативних вимог правової дійсності й образів майбутнього, але й багато в чому від сформованих у процесі історичного розвитку національної державності уявлень народу про найкращі способи устрою місцевих справ, його усталених практик муніципальної демократії, тобто, власне кажучи, від змісту національної муніципально-правової традиції, яка викристалізувалася в практичному бутті національного характеру².

Очевидно, що традиції місцевого самоврядування старіші за традиції державності. Вони тією ж мірою, якщо не більшою, є джерелом правових відносин, соціальним простором генезису права, що робить традиції місцевого самоврядування цікавим (хоча багато в чому недооціненим в цьому плані) об'єктом теоретико-правових, історико-правових і муніципально-правових досліджень. Це особливо актуально сьогодні, коли в умовах глобалізації радикально змінюється матерія правових відносин і пошук інноваційних форм, моделей, сенс правовідносин починає поступово змищуватися зі сфери державності у сферу місцевого самоврядування.

2 Детально див. про це: Батанов О. В. Муніципальні традиції в системі сучасного муніципалізму. Ча-сопис Київського університету права. 2011. № 1. С. 81–86.

Визнання державою цього природного права територіальних громад має суттєве значення в процесі формування комплексу питань місцевого значення, які, власне кажучи, являють собою особливий компетенційний вимір самостійності місцевого самоврядування загалом та одну з основних функціонально-телеологічних домінант визнання та гарантування права територіальної громади на місцеве самоврядування в цілому. Адже наявність такого типу питань, які отримують своє втілення у відносно відособленій сфері суспільних відносин, є свого роду генетичною основою «пророчення» муніципальної влади з відносин самоорганізації населення, однією з умов її існування та одночасно певним середовищем її інституціоналізації та функціонування.

У кожній країні відповідно до законів суспільно-політичного розвитку формується та діє національна система муніципального права. Особливості політичного, економічного або соціального розвитку цих країн, їхні демократичні традиції, форма правління та державний устрій впливають на розмаїття цих систем. Зарубіжний досвід свідчить, що кожна система муніципального права базується на засадах, тією чи іншою мірою притаманних більшості демократичних країн: це верховенство права, автономія, судовий захист прав і законних інтересів самоврядування, відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед законом тощо. Утім, зрозуміло, є різниця між муніципально-правовими системами країн класичної демократії та країн перехідної демократії.

Суспільно-політичні чинники в сукупності формують своєрідний механізм, під впливом якого відбувається становлення національної муніципальної традиції та розвиток муніципального права. При цьому вплив кожного із цих чинників, взятого окремо, втрачає свою однозначність, перестає бути лінійним.

Одним із важливих методологічних аспектів розкриття змісту пропонуваного питання, а надто кращого розуміння сучасної доктрини сутності муніципального права, є погляд на муніципальне право в правових системах зарубіжних країн, в так званій, ретроспективі, тобто попереднє розкриття історичних чинників та традицій формування та розвитку муніципального права в різних країнах Світу.

І хоча умови історичного становлення та розвитку муніципального права були та є відмінними в різних країнах, загалом їхня суспільно-політична

сутність і функції повсюдно однакові. Адже саме поняття «муніципальний» виникло ще до нашої ери в Стародавньому Римі та використовувалося стосовно громад, які раніше були самостійними, потрапили під владу Риму та обтяжувалися різними повинностями (*munera*) на його користь, від назви яких, власне кажучи, і походить сам термін «муніципальний» (такі громади називалися *municipia*). Створення муніципії як потенційного учасника публічних і цивільних правовідносин почалося ще у IV ст. до н. е. в результаті реформування правового статусу колишніх самостійних міст-держав (*civitates*), які в цей час фактично втратили свою державницьку самостійність та опинилися під владою Стародавнього Риму. Внутрішня автономія цих громад серйозно обмежувалася, а для управління ними з Риму надсилалися спеціальні чиновники – префекти³.

Після того як влада Риму поширилася на всю Італію, був ухвалений загальний муніципальний закон – Закон Юлія Цезаря про муніципії (*Lex Julia municipalis*) 45 р. до н. е.⁴, який уніфікував правила міського устрою та суттєво розширив автономію органів самоврядування в місцевих справах. На рівні місцевих громад існували як представницькі органи (народні збори), так і виконавчі (сенати). Контроль за неіталійськими громадами здійснювали спеціальні контролери—куратори, до функцій яких входив лише фіскальний контроль, а потім, з розширенням їхньої компетенції, загалом урядовий контроль. Здійснювалися спроби використовувати цей інститут і для захисту інтересів населення щодо муніципальної верхівки⁵.

Отже, у цей період відбувається активне становлення муніципій як суб'єктів не лише публічних, а й приватних відносин, що в цілому відповідає сучасному розумінню місцевого самоврядування та муніципального права як конгломерату публічно-приватних відносин і норм, у результаті дії яких, власне, і відбувається становлення муніципальної влади. У цьому сенсі варто розуміти вплив муніципального права на процес формування

3 Детально про це див.: Баймуратов М. О. Роль римських муніципій в становленні сучасного місцевого самоврядування: порівняльно-історичне дослідження. Порівняльно-правові дослідження. 2007. №1/2. С. 189–198.

4 Покровский И. А. История римского права. СПб., 1999. С. 116–117.

5 Первомайський О. О. Становлення цивільної правосуб'єктності *municipium* у праві Стародавнього Риму. Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. збірник. Відп. ред. В.Я. Тацій. Харків, 2001. Вип. 47. С. 46–50; Первомайський О. О. Становлення цивільної правосуб'єктності *municipium* у праві Стародавнього Риму. Актуальні проблеми формування правової держави в Україні (до 50-ї річниці Конвенції про захист прав людини та основних свобод): Тези доп. та наук. повідомлень Всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених / За ред. проф. М.І. Панова. Харків, 2000. С. 43–45.

багатьох інститутів публічного права в цілому, який, по суті, є сумірним із роллю римського приватного права у формуванні сучасного цивільного права.

Досить рельєфно в західній традиції муніципального права проявилась ідея муніципальних прав і вольностей. Насамперед це можна спостерігати в процесі прийняття та реалізації хартій і статутів міст. Місце та роль статутів міст та інших аналогічних за своєю природою актів місцевого самоврядування в процесі формування місцевого самоврядування надзвичайно важливі. Ще на ранніх етапах розвитку муніципальної демократії статuti міст практично були головним її символом, були своєрідними комунальними конституціями міських громад протягом багатьох століть. Саме в цей період, коли відбувалися масові міграції сільських жителів у міста від кріпосного пригнічування, що усе більше посилювалося, стрімко розвивалися міські вольності та в середньовічній міській статuti вносилися знамениті фрази «Luft in der Städten frei mache» («Міське повітря робить нас вільними») або «Kein Huhn fliegt über die Mauern» («Жоден півень не перелітає через міські стіни»).

Ці вольності особливо яскраво проявилися у X-XI ст. ст. у містах центральної Німеччини, яким «засновники» цих міст – князі, графи та єпископи—вважали вигідним надати значну автономію, видаючи особливі хартії. Цей муніципально-визвольний процес повною мірою стосується європейського континенту—Франції, Німеччини, Фландрії та (з деякими відмінностями) Італії; в Англії ж розвиток сеньйорального режиму здебільшого обмежився одними маєтками, і тому міста досить успішно боролися там за свою автономію, частіше за все безпосередньо з центральною державною владою, яка крок за кроком поступалася їм. Так, після обнародування Великої хартії вольностей центральний уряд кілька століть надавав містам чисельні грамоти, у яких підтверджувалися їхні привілеї та розширювалися міські вольності⁶.

Статuti як кодифіковані акти, що регламентують життєдіяльність міст і найважливіші аспекти міського самоврядування, з'являються з XII ст. в Італії. Перші хартії середньовічних міст Італії були своєрідним засобом «юридикації» комунальної форми самоврядування, а їхньою метою було закріп-

⁶ Велихов Л. А. Основы городского хозяйства: Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.: Наука, 1996. С. 34, 46.

лення муніципальних прав (насамперед права на створення виборних органів міського самоврядування) і привілеїв міської громади (комуни), особистої свободи та майнових прав її членів, системи управління містом, повноважень, структури та порядку формування органів міського самоврядування.

Ще з часів зародження статутного права в Європі спостерігалися прояви його впливу на сучасні українські терени. В історичних джерелах зберігалася згадка про датований 1290 роком статут кримського міста Кафи (Феодосії), яке на той час було генуезькою колонією. На жаль, від цього документа залишилися лише назви статей, але інші документи свідчать про високий рівень організації муніципального життя цієї колонії⁷. Пізніше в багатьох середньовічних українських містах роль статутів або хартій відігравали так звані «уставні грамоти великих князів литовських і королів польських», якими за часів входження українських земель до Литовсько-Руської держави та Королівства Польського надавалося магдебурзьке право. **Метою магдебурзьких грамот було закріплення нової системи управління містом, заснованої на принципах міського самоврядування. Як і хартії західноєвропейських міст, вони визначали систему органів міського самоврядування, їхні повноваження та порядок обрання, статус посадових осіб міста**⁸.

Цікавим є більш пізній досвід Німеччини, у якій історично місцеве самоврядування завжди перебувало під жорстким контролем державних чиновників, суверенних князів, курфюрстів і королів, будучи водночас їхньою матеріально-фінансовою опорою у вирішенні питань загальнодержавного характеру. **Конституційна історія місцевого самоврядування тут, по суті, розпочинається лише після ліберальної міської реформи 1808 р. К. фон Штайна. Але в загальнонаціональному масштабі ця історія почалася після ліберально-демократичної революції 1848 р., яка завершилась компромісом між абсолютною монархією та демократичними силами.** Через

7 Генуезские колонии Крыма (XIII–XV вв.). Памятники истории и культуры Крыма. URL: <http://www.ccssu.crimea.ua/crimea/history/13w.htm>; История Судака. Крым – вся информация о Крыме. URL: http://krim.biz.ua/sudak_history.html

8 Детально про це див.: Гошко Т. Д. Нариси з історії магдебурзького права в Україні (XVI—початок XVII ст.). Львів: Афіша, 2002. 255 с.; Кобилецький М. М. Магдебурзьке право в Україні (XIV – перша половина XIX ст.): історико-правове дослідження. Львів: ПАІС, 2008. 406 с.; Резніков А. В. Магдебурзьке право: українські варіації на тему європейських традицій (історико-правовий нарис). Луганськ: РВВ ЛДУВС, 2007. 208 с. та ін.

роз'єднаність Німеччини конституційні ідеї про місцеве самоврядування спочатку прийшли в законодавство окремих німецьких державних утворень. Наприклад, Конституційна хартія Пруссії 1850 р. закріпила систему місцевого самоврядування в особі сільських і міських громад. Система місцевого самоврядування в Німеччині отримала загальнонаціональний статус лише після об'єднання в 1870-1871 рр. німецьких земель у централизовану конституційну державу.

В Англії ж сформувалася система муніципального права та управління принципово іншого характеру, і вона стала складовою частиною загального права та парламентського правління. Адже конституційна історія становлення громадівського устрою та місцевого самоврядування у Великій Британії розпочалася з укладання неписаної англійської конституції, тобто з Великої хартії вольностей 1215 р., згідно з якою м. Лондон та всі інші міста й бурги, містечка й порти отримали древні вольності та свої вільні звичаї. Тривалий час громади у Великій Британії боролись проти королівського свавілля та за свою фінансову автономію. Так, у Петиції про права 1628 р. громади поряд із духовними та світськими лордами просили англійську корону на майбутнє не примушувати їх давати що-небудь у вигляді подарунків і позик, платити податки або які-небудь збори без загальної згоди, наданої актом парламенту. Отже, у XVII ст. громади у Великій Британії не були достатньо вільними; цього стану вони досягли у XVIII—XIX ст. ст. На практиці саме завдяки розвитку англійських міст, які через століття пронесли привілеї, отримані від королів та інших правителів, у т.ч. право на призначення мирових суддів і на незалежність від юрисдикції магістрів графств тощо, сучасні територіальні громади мають незалежний від держави статус.

Слід зазначити, що саме громадівська доктрина муніципального права мала найбільш суттєвий вплив на формування тогочасного муніципального праворозуміння та вперше знайшла своє втілення у перших конституційних актах на європейському континенті⁹. Поняття «самоврядування»

⁹ Детально про це див.: Батанов О. В. Сучасний муніципалізм та проблеми формування муніципального праворозуміння в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 2. С. 4–8; Батанов О. В. Вплив праворозуміння на становлення та розвиток інститутів сучасного муніципального права. *Альманах права. Праворозуміння та правореалізація: від теорії до практики. Науково-практичний журнал*. Випуск 2. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. С. 56–59; Батанов О. В. Муніципальне праворозуміння як чинник формування сучасного муніципального права в Україні. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Зб. наук. праць. Серія «Право»*.

вперше стало вживатися у зв'язку з управлінням на місцях вже наприкінці XVIII ст.—на початку XIX ст. і було зумовлено проголошенням принципу самостійності громади від держави. У 1831 р. проблема місцевого самоврядування набула практичного характеру: у Конституції Королівства Бельгії було закріплено громадівську владу, яка існувала поряд із законодавчою, виконавчою та судовою владами та була рівноправною з ними.

Таким чином, на рівні Основного закону було визнано теорію «вільної громади». Ця традиція зберігається у бельгійському законодавстві й нині, що підтверджує аналіз Конституції Королівства Бельгії (у редакції 2007р.). Бельгійська конституційно-правова доктрина без застережень визнає політичний характер муніципальної влади комун і провінцій. Водночас сьогодні реалізація теорії «вільної громади» в практиці муніципального будівництва в Бельгії здійснюється з певними застереженнями, оскільки передбачає політичне протиставлення державної та муніципальної влади.

Концепція місцевого самоврядування, яка склалася в доктрині муніципального права Швейцарської Конфедерації, являє собою синтез теорії «вільної громади» та «громадівської (господарської)» теорії місцевого самоврядування. На розвиток концепцій місцевого самоврядування, що панують у державно-правовій доктрині Швейцарської Конфедерації, суттєво вплинули особливості конституційного розвитку цієї держави. Швейцарські конституціоналісти переконані в тому, що автономне місцеве самоврядування є основою швейцарського федералізму та народовладдя.

Але зараз, незважаючи на абсолютно різні шляхи виникнення, становлення муніципальних традицій та розвитку муніципалізму, відмінні підходи щодо конституційної регламентації статусу територіальних громад, організаційно-правові відмінності між політико-правовими системами цих держав та їхніми муніципально-правовими системами (у Великій Британії відсутні урядові чиновники, які здійснюють адміністративний нагляд за місцевим самоврядуванням, а в Німеччині вони є), органи місцевого самоврядування мають майже однакові функції та вирішують майже однакові завдання, забезпечуючи життєдіяльність територіальних громад на основі законів та інших нормативних актів органів державної влади, а також власних юридичних рішень, які приймаються ними в межах своєї компетенції.

2011. Випуск 2. С. 71–81; Батанов О. В. Громадівське муніципальне праворозуміння як чинник формування сучасного муніципального права в Україні. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: Збірник наукових праць*. 2012. № 1. С. 40–46.

Правові умови становлення та розвитку муніципального права вимагають створення законодавчої бази та закріплення прав і гарантій місцевого самоврядування, встановлення юридичної відповідальності представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування. Законодавство про місцеве самоврядування також повинно закріплювати систему норм, процедур і механізмів регулювання територіальних, економічних та інших відносин з урахуванням місцевих інтересів.

Важливість правового чиннику підтверджується як формуванням унітарних національних конституційних систем місцевого самоврядування, так і розробленням значної кількості міжнародних стандартів муніципальної демократії, використання яких у процесі формування європейського муніципального права й нормативному регулюванні організації та функціонування місцевого самоврядування в окремих зарубіжних країнах є дуже своєчасним. Інтеграція цих держав у світову спільноту накладає на них певні обов'язки з реалізації своїх міжнародно-правових зобов'язань не тільки на міжнародній арені, але й усередині кожної країни.

Важливу роль у формуванні національної муніципальної традиції відіграють різноманітні ідеологічні, духовно-культурні та ментальні передумови становлення й розвитку місцевого самоврядування. На наш погляд, в умовах глобалізації, інформатизації та розвитку сучасних засобів комунікації муніципальне право стає нормативно-правовим інструментом реалізації одного з головних завдань сучасності – поєднання в єдине ціле інтересів держави, суспільства та особи, оскільки головний сенс та сутність місцевого самоврядування полягають у тому, щоб на рівні кожної окремо взятої особи здійснювати гармонізацію прав та свобод людини і громадянина з інтересами держави та суспільства. У цьому контексті, варто відзначити й те, що серед багатьох турбот сучасного суспільства одна з найгостріших проблем – проблема відчуження людей, ксенофобія, патологічний егоцентризм та індивідуалізм. У поєднанні з гострими кризовими явищами в економічному та політичному житті ця проблема спричиняє існування цілої низки песимістичних поглядів на долю людства взагалі, свідченням чого є офіційно визнана ООН «стратегія виживання». Людська цивілізація протягом своєї історії нагромадила цінний досвід подолання ворожнечі і взаємоненависті, досвід, який акумулювався в такій соціальній та духовній цінності, як людська солідарність. Головним засо-

бом забезпечення солідарності стає культура людських взаємин, цивілізований спосіб спілкування, або так звана «комунікативна культура»¹⁰. В змістово-термінологічному сенсі поняття «комунікація» перебуває в одному ряду з близькими за змістом поняттями «взаємодія» (взаємини), «людські стосунки», «взаємообумовленість», «взаємовплив» тощо, зміст яких оптимально характеризує процеси самоорганізації людей за місцем проживання.

Культура комунікацій, що базується на принципах пріоритету соціальних, тобто суспільно-значимих інтересів, діалогічних, рівноправних стосунках, синтезі індивідуальних свобод та спільної відповідальності, перетворюється на рубежі XX та XXI століть на одну з домінант суспільного життя, на загальнолюдську норму мислення та поведінки, на «світову етику». У цьому аспекті необхідно усвідомлювати, що перспективи модернізації соціально-економічної, політичної, правової, духовно-культурної та інших систем українського суспільства у даний час визначаються не тільки об'єктивними закономірностями інноваційного розвитку держав в умовах глобалізації та європейської міждержавної інтеграції, процесами зближення правових систем сучасності, а й необхідністю врахування та гармонізації у процесі формування вітчизняного конституціоналізму локально-особистісного фактора та різноманітних особистісних та колективних, місцевих, регіональних і державних інтересів, розмаїття історичних, національно-культурних та інших особливостей розвитку територіальних громад як первинної суб'єктної основи муніципальної влади, яка у сучасному світі закономірно визнається основою будь-якого демократичного ладу.

Мегатрендом сучасного європейського муніципалізму є принцип стійкого розвитку та стратегічної орієнтації, який передбачає врахування інтересів майбутніх поколінь. Потреби майбутніх поколінь беруться до уваги в поточній діяльності місцевого самоврядування. Рішення на місцевому рівні мають прийматися з урахуванням усіх видів витрат, таких як екологічні, структурні, фінансові, економічні чи соціальні, з метою запобігання передачі проблем та напруги наступним поколінням. Має існувати розгорнуте та стратегічне бачення майбутнього місцевої громади з розумінням того, що є необхідним для такого розвитку.

¹⁰ Сарновська С. О. Сучасна соціальна комунікативна культура (філософсько-методологічний аналіз): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філос. наук: спец. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії»; Ін-т філос. ім. Г.С. Сковороди НАН України. Київ, 2000. С. 1.

З погодженням 25 вересня 2015 року державами-членами Організації Об'єднаних Націй 17 Цілей сталого розвитку (ЦСР) в рамках Порядку денного у галузі розвитку на період після 2015 року, місцеве самоврядування вийшло на якісно новий рівень в питанні втілення ідеї стійкого розвитку. Адже воно стало не тільки локальною платформою реалізації вказаних 17 ЦСР, але і дієвою, рушійною силою здатною забезпечити таку реалізацію. Достовірність такого твердження значною мірою обґрунтована напрацюваннями та висновками координатора Глобальної робочої групи органів місцевого і регіонального самоврядування в особі організації «Об'єднані міста і органи місцевого самоврядування» (UCLG), яка активно співпрацювала з ООН в питанні щодо Порядку денного на період після 2015 року.

Прийняття ЦСР для органів місцевого і регіонального самоврядування всього світу без перебільшення стало знаковою подією.

В сучасних умовах саме суб'єкти місцевого самоврядування виступають у ролі однієї із ключових діючих сил, що реально здатна безпосередньо втілити нову загальноцивілізаційну програму розвитку. Безспірним та яскравим підтвердженням тому є декілька ЦСР, зокрема таких як Ціль 11 («Забезпечення відкритості, безпечності, життєстійкості та екологічної сталості міст та інших населених пунктів») та Ціль 16 (ефективні, відповідальні та інклюзивні інститути)¹¹. Займаючи центральне місце у повсякденній практиці муніципалітетів країн Європи, вказані цілі набувають особливого значення для розвитку інститутів місцевого самоврядування. Включення Цілі 11 є значною мірою результатом наполегливої роботи органів місцевого самоврядування, їх об'єднань і міської спільноти. Вказана ціль передбачає визнання трансформаційного внеску урбанізації у справу розвитку, а також ролі міських лідерів у стимулюванні глобальних змін знизу догори¹².

Та при обґрунтуванні важливості місцевого самоврядування в питаннях запровадження концепції стійкого розвитку, обмежуватися тільки зга-

11 Global Goals Municipality Campaign: <http://www.vng-international.nl/our-projects/global-goals-municipality-campaign/>

12 Цілі сталого розвитку. Що треба знати органам місцевого самоврядування. Переклад брошури українською мовою здійснено за підтримки Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй в Україні (UNDP) та Глобального екологічного фонду (GEF) з оригінального тексту, виданого організацією «Об'єднані міста і органи місцевого самоврядування» під назвою «The Sustainable Development Goals: What Local governments need to know». – Режим доступу: http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/SDG_LocalGov_v05.pdf

даними ЦСР не варто. Адже всі вони є певною мірою локальними цілями, оскільки мають локальний прояв. А це означає, що органи та посадові особи, наділені муніципальною владою можуть сприяти ефективній реалізації кожної з них.

Абсолютно в усіх ЦСР є завдання, що прямо чи опосередковано пов'язані з повсякденною роботою органів місцевого і регіонального самоврядування. Органи місцевого самоврядування не слід розглядати лише як виконавців Порядку денного. «Органи місцевого самоврядування – розробники політики, каталізатори змін, це той рівень влади, що має найкращі можливості встановлення зв'язку між глобальними цілями та місцевими громадами»¹³.

Сьогодні просторово-географічний чинник також відіграє не останню роль у формуванні муніципального права в зарубіжних країнах. Саме він детермінував нерівномірність здійснення в часі та просторі економічних, соціальних, політичних, правових та інших процесів у цих країнах. Просторово-географічний чинник наклав відбиток і на розвиток муніципальної традиції та муніципального права у цих та інших зарубіжних країнах.

Усі розглянуті чинники й умови становлення західної муніципальної традиції та розвитку муніципального права в сукупності утворюють те повноцінне суспільно-політичне та соціально-економічне середовище, у якому тільки й може реалізуватися це право. Врахування цих та інших чинників дасть змогу як осмислити історичне значення муніципального права, так і зрозуміти його місце й роль у сучасних процесах глобалізації та міждержавної інтеграції.

Місцеве самоврядування, регіоналізація та децентралізація стають тепер провідними принципами демократичної внутрішньої та зовнішньої державної політики та конституційно-правового регулювання у розвинутих зарубіжних країнах. У світі все більше відбувається усвідомлення того, що надмірний централізм не змінює держави, а веде до нездатності державного апарату та фактичної девальвації конституційних норм. Так, основна спрямованість принципу субсидіарності у ХХ ст. полягала у подо-

13 Цілі сталого розвитку. Що треба знати органам місцевого самоврядування. Переклад брошури українською мовою здійснено за підтримки Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй в Україні (UNDP) та Глобального екологічного фонду (GEF) з оригінального тексту, виданого організацією «Об'єднані міста і органи місцевого самоврядування» під назвою «The Sustainable Development Goals: What Local governments need to know». – Режим доступу: http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/SDG_LocalGov_v05.pdf

ланні фашистських і соціалістичних тенденцій, захисті автономії особи та права на самоврядування низових політичних одиниць – територіальних громад.

Субсидіарність організації влади тим самим протиставлялася тенденціям у напрямі авторитарної централізованої держави. Субсидіарність розглядалася як передумова устрою, що базується на свободі: держава, яка дотримується принципу субсидіарності, гарантує своїм громадянам свободу і незалежність; вона гарантує місцеве і регіональне самоврядування. Захист свободи через реалізацію принципу субсидіарності нині проголошується однією з традиційних цінностей європейського політичного устрою. З одного боку, визнання та гарантування широкого каталогу прав територіальних колективів у демократичних країнах створює умови для формування в них моделі так званої «муніципальної держави», а, з іншого – розвинуте місцеве самоврядування бачиться як «запускаючий інструмент» процесу євроінтеграції, транскордонного та міжконтинентального співробітництва¹⁴.

Аналіз особливостей європейського вектору розвитку місцевого самоврядування в умовах глобалізації привів Жана-Бернара-Обі до висновку, що серед численних негативних тенденцій глобалізації, які можуть призвести до часткової втрати національної ідентичності, послаблення державного суверенітету, посилення економічної залежності держави тощо, саме децентралізація публічної влади дозволяє людям знову відчутти «смак» так званої територіальної ідентичності. Більше того, різке зростання труднощів, пов'язаних із намаганням країн Європи контролювати наслідки глобалізації закономірно призвело до бажання зміцнення влади на місцевому рівні, тобто муніципальної влади як носія більшої стабільності в глобалізованому світі.

Слід пам'ятати, що глобалізаційні процеси розвиваються не лише в рамках великих фінансових структур, але також торкаються малих груп та індивідів, що демонструє їх всеосяжність та всепроникність. Було б помилковим думати, що глобалізація зачіпає лише великі, світові фінансові системи. Глобалізація стосується не тільки того, що знаходиться «десь там» далеко і не пов'язане з життям конкретної людини. Це явище пере-

¹⁴ Детально про це див.: Батанов О. В. Проблеми становлення і розвитку муніципального права: основні чинники та суспільно-політичні умови. Часопис Київського університету права. 2014. № 1. С. 77–81.

буває в безпосередній близькості і від нас, впливаючи на самі інтимні та особисті аспекти нашого життя¹⁵.

У силу цього можна говорити про колосальну роль сучасного муніципального права в умовах глобалізації. Сьогодні особливо актуалізується питання про процеси визнання, становлення та перманентного розвитку муніципалізму, місцевого самоврядування та інститутів локальної демократії в окремих європейських державах, європейському континенті в цілому та загальноцивілізаційному значенні з точки зору формування українського, європейського та світового конституціоналізму, процесів демократизації, глобалізації та європейської міждержавної інтеграції. Саме у цьому аспекті й варто розуміти зафіксований у преамбулі Європейської Хартії місцевого самоврядування мотив її прийняття: «охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади».

Фундаментальні принципи демократії, верховенства прав і свобод людини, визнання місцевого самоврядування, а також акумульований світовий досвід організації та функціонування муніципальної влади, знайшли своє закріплення у так званих міжнародно-правових стандартах місцевого самоврядування, використання яких у процесах формування європейського муніципального права та нормативному регулюванні організації та функціонування місцевого самоврядування в окремих зарубіжних країнах є дуже своєчасним.

Інтеграція цих держав у світове співтовариство накладає на них певні обов'язки з реалізації своїх міжнародно-правових зобов'язань не тільки на міжнародній арені, але й усередині кожної країни.

У сучасних міжнародно-правових стандартах локальної демократії доволі рельєфно відображене її значення в умовах глобалізації та міждержавної інтеграції, зокрема безпосередньо зазначається, що міждержавні угоди, які укладаються у сфері місцевого самоврядування, прямо обумовлені прагненням до досягнення «більш сильної єдності» між державами (Преамбула Європейської Хартії місцевого самоврядування¹⁶); стверджується, що вони приймаються зі спеціальною метою – «бути

¹⁵ Гиденс Э. Ускользающий мир: как глобализация изменяет нашу жизнь / Э. Гиденс [пер. с англ. Е. Коробочкина]. – М.: Весь мир, 2004. С. 29.

¹⁶ Європейська Хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. Сайт Верховної

для всіх націй стандартом, до якого слід прагнути, намагаючись досягти більш демократичного процесу, поліпшуючи, таким чином, добробут свого населення» (Преамбула Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування¹⁷) або зазначається, що метою їх ухвалення є «сприяння економічному та соціальному прогресу прикордонних регіонів і зміцненню солідарності, яка об'єднує народи Європи» (Преамбула Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями¹⁸).

Слід зазначити, що особливістю місцевого самоврядування та муніципальної демократії як відкритої та самостійної системи, яка породжена громадянським суспільством та пов'язана з його політичною системою мережею безкінечних прямих та зворотних зв'язків, є циклічно-хвильовий характер її існування та розвитку. Місцеве самоврядування є органічною частиною оточуючого середовища та втілює у собі всю його багатогранність. Його еволюція – це тривалий, розтягнутий у часі та просторі процес, який складається із сукупності історичних етапів, критеріями виділення яких як правило є різкі, переломні моменти у розвитку суспільства і держави, демократії та владних інститутів, які були викликані сукупністю загально цивілізаційних, державних та регіональних, внутрішніх та зовнішніх, політичних, економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших тенденцій і процесів, які детермінують можливість виникнення, визнання та розвитку місцевого самоврядування у конкретній державі.

В цілому ж, сутність муніципального права у зарубіжних країнах, як і в Україні, можна охарактеризувати у суб'єктивному та об'єктивному розумінні цього права. В суб'єктивному розумінні суть даної галузі права полягає у тому, що вона виступає засобом забезпечення, насамперед, прав і свобод громадян у сфері місцевого самоврядування. Інакше кажучи, немає прав і свобод громадян у цій сфері – немає муніципального права. По суті, суб'єктивне розуміння муніципального права перегукується з теорією вільних громад, де природні права і свободи людини і громадянина та-

Ради України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036

17 Всесвітня декларація місцевого самоврядування 1985 р. Ріо-де-Жанейро, 23-26 вересня 1985 року / Переклад з англійської Ірини Дроздовської. Місцеве та регіональне самоврядування України. Вип. 1-2 (6-7). К., 1994. – С. 65-69.

18 Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. Мадрид, 21 травня 1980 року. Сайт Верховної Ради України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_106

кож мали ключове значення. Але у даному випадку мова йде про муніципальне право у позитивістському сенсі.

У залежності від рівня демократії та гарантованості прав і свобод громадян можна сказати, що у країнах класичної демократії муніципальне право є всебічною гарантією цих прав і свобод; у новодемократичних країнах – достатньою гарантією, а у країнах перехідної демократії—недостатньою гарантією.

Інша справа, муніципальне право у зарубіжних країнах в об'єктивному сенсі. По суті воно виступає, як набір правових актів, які покликані забезпечувати нормальне функціонування органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Таким чином, суть муніципального права у зарубіжних країнах є двоюкою, внутрішньо суперечливою і в той же час єдиною. Між його суб'єктивним та об'єктивним змістом існує взаємозв'язок, але кожен аспект змісту даної галузі права діє в окремому, відносно самотійному форматі. Тому муніципальне право у зарубіжних країнах може одночасно виступати—у залежності від політико-правових обставин – як інструмент захисту прав і свобод громадян від муніципального свавілля (правозахисна функція). Або як засіб унормування належної організації місцевого самоврядування (праворегулятивна і правоохоронна функція).

§ 2. Особливості предмету та методу муніципального права

Предмет галузі права є невід'ємним, основоположним атрибутом її самотійності, власної ідентичності серед сукупності галузей, що становлять систему права будь-якої країни. Його наявність або ж відсутність, поряд із власним методом правового регулювання, дає беззаперечні підстави стверджувати про факт існування або ж ні окремої галузі права.

В теорії права під галуззю права розуміють сукупність норм права, які мають власні предмет і метод (режим) регулювання, особливу функціональну (цільову) спеціалізацію, спільні норми та інститути.

Під предметом галузі права зазвичай розуміється те, що регулює ця галузь права, тобто певні види або систему суспільних відносин, які регулюються правом. До структури предмету правового регулювання при цьому входять такі елементи, як: 1) суб'єкти – індивідуальні та колективні;

2) їх поведінка, поступки та дії; 3) об'єкти (предмети, явища) оточуючого світу, з приводу яких відповідні суб'єкти вступають у взаємовідносини та у відношенні яких проявляють свій інтерес; 4) соціальні факти (події, обставини), які виступають безпосередніми причинами виникнення, зміни або припинення відповідних відносин.

Констатація «status quo» муніципального права як самостійної галузі права перебуває в безпосередній залежності від попередньо сформованої відповіді на питання: чи має муніципальне право власний предмет правового регулювання? Саме це питання є одним із найважливіших й, водночас, найбільш дискусійних в сучасній юридичній науці¹⁹.

Не вдаючись у деталізацію розкриття різноманітних точок зору щодо відповіді на поставлене вище питання, відразу зазначимо, що з огляду на досягнення представників сучасної муніципально-правової доктрини, цілком очевидно, що муніципальне право має власний предмет правового регулювання. Адже достатні аргументи на користь даного твердження можна віднайти в численних працях таких вчених-правознавців, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, І. А. Галіахметов, В. В. Кравченко, П. М. Любченко, В. Ф. Погорілко та багатьох інших.

Предметом муніципального права в зарубіжних країнах є суспільні відносини трьох видів: а) між громадянами, їх об'єднаннями та іншими суб'єктами місцевого самоврядування; б) між органами та посадовими особами всередині системи місцевого самоврядування; в) між суб'єктами місцевого самоврядування та органами й посадовими особами державної влади, органами територіальної автономії тощо²⁰.

Як відомо, предметом муніципально-правового регулювання є не одна окремо взята сфера життєдіяльності людини і громадянина, територіальних громад або їх об'єднань, суспільства в цілому, а система суспільних відносин, які виникають у різних сферах життєдіяльності – політичній, еко-

¹⁹ Див. про це: Батанов О. В. Аксиоми та стереотипи сучасного муніципального права. Наукові розвідки з актуальних проблем публічного та приватного права: матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції (Київ, 24 квітня 2019 року). Київ: Київський університет імені Бориса Грінченка, 2019. С. 21–25; Батанов О. В. Аксиоми та стереотипи у доктрині муніципального права. Децентралізація публічної влади: національний та зарубіжний досвід: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Одеса, 21 листопада 2019 р. Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2019. С. 80–85.

²⁰ Муніципальне право зарубіжних країн: навч. посіб.: [у 2 ч.] / [за заг. ред. проф. П. Ф. Мартиненка]. – К.: Знання України, 2006. – Ч. 1 / О. В. Батанов, В. М. Кампо. С. 58.

номічній, соціальній, екологічній, культурній тощо²¹. Власне зв'язок вказаних груп суспільних відносин з процесами інституціоналізації та функціонування муніципальної влади, взаємозв'язок із реалізацією та захистом муніципальних прав особистості є тим самим інтегруючим моментом, який дозволяє відносити їх до предмету муніципально-правового регулювання.

Як галузь права у зарубіжних країнах, муніципальне право включає до себе норми різних галузей права (законодавства): конституційного, але більше адміністративного, фінансового, господарського, земельного права тощо. Тому в ньому відбиваються процеси диференціації та інтеграції з іншими галузями права, у результаті чого муніципальне право, як галузь національного права у цих країнах, стимулює появу певних субгалузей та інститутів: муніципальні права людини, муніципальні фінанси, муніципальна служба тощо. Наявність таких підгалузей та інститутів свідчить про розвиток та розширення сфери дії муніципального права даних країн.

Муніципальне право у зарубіжних країнах закріплює, насамперед: основи місцевої демократії, права і свободи громадян у сфері місцевого самоврядування; засади організації та діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування; порядок формування і статус органів та посадових осіб місцевого самоврядування; матеріальну та фінансову основу автономії місцевого самоврядування; правові механізми взаємовідносин громадян, територіальних колективів, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а також – держави та міждержавних утворень.

Водночас, оптимально предмет муніципального права як галузі права розкривається, якщо ми будемо розглядати його як суспільні відносини, які виникають в процесі визнання, становлення, організації та здійснення публічної влади територіальних громад – муніципальної влади, а також відносини, які виникають в процесі реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина у місцевому самоврядуванні.

Найбільш актуальним завданням сучасної муніципально-правової науки є пошук основної характеристики предмета регулювання муніципального права, тобто того узагальненого критерію, який дозволяє віднести суспільне відношення до числа муніципально-правових відносин. На думку окремих зарубіжних авторів, у якості такої характеристики має

21 Батанов О. В. Муніципальне право України: підручник. Харків: Одиссей, 2008. 528 с.

виступати устрій публічної влади на муніципальному рівні. Саме ця характеристика задає специфіку муніципально-правового режиму та обумовлює уособлення муніципально-правових відносин від суміжних відносин. Устрій муніципальної влади є саме тим конкретним, юридично визначеним критерієм, який не дозволяє захопитися непомірним розширенням предмета регулювання муніципального права та втратити об'єктивні підстави розмежування муніципально-правових та суміжних відносин²².

У цілому сприймаючи цей підхід, ми вважаємо, що предметом муніципального права як галузі права є суспільні відносини, які виникають в процесі визнання, становлення, організації та здійснення муніципальної влади, а також реалізації та захисту муніципальних прав особистості.

Тобто, предмет муніципального права є досить специфічним – його становлять суспільні відносини, що виникають не в окремій сфері життєдіяльності людини і громадянина, територіальних громад або суспільства, а в різних сферах – політичній, економічній, соціальній, культурній тощо. Інтегруючим моментом є те, що всі ці відносини пов'язані із процесами інституціоналізації та функціонування муніципальної влади, а також реалізацією та захистом муніципальних прав особистості, що підтверджує, те, що «за своїм предметом муніципальне право – безумовно публічне, хоча це не виключає наявності в його структурі і приватноправових норм та інститутів»²³.

Отже, місцеве самоврядування як предмет галузі муніципального права є багатогранним явищем. За своєю суттю воно є одним з основних принципів конституційного ладу і складових його системи, самостійним видом публічної влади – муніципальної влади, носієм та первинним колективним суб'єктом якої є територіальні спільноти суспільства – територіальні громади.

Зміст місцевого самоврядування як предмету правового регулювання муніципального права полягає насамперед і головним чином у самостійному вирішенні територіальними спільнотами питань місцевого значення, сукупність яких утворює об'єктний склад муніципальної влади.

За формою місцеве самоврядування – це насамперед волевиявлення територіальних громад, що здійснюється шляхом виборів, референ-

22 Сергеев А.А. Конституционно-правовые аспекты организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2007. – С. 24.

23 Кравченко В.В., Пітчик М.В. Муніципальне право України: Навч. посіб. – К., 2003. – С. 12.

думів або в інших формах, або через утворювані ними органи. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. При цьому первинним колективним суб'єктом такого волевиявлення є територіальна громада, а первинним індивідуальним суб'єктом – жителі-члени територіальних громад.

Предмет муніципального права являє собою певну систему. Основними складовими цієї системи, на наш погляд, є:

- відносини, пов'язані із визнанням, становленням, організацією та здійсненням публічної влади територіальних громад – муніципальної влади;

- відносини, пов'язані з реалізацією та захистом муніципальних прав людини;

- відносини, пов'язані з реалізацією правового статусу територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування;

- відносини, пов'язані з організацією і проведенням місцевих виборів, референдумів та з іншими формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад;

- відносини, пов'язані з організацією та діяльністю представницьких органів місцевого самоврядування та депутатів цих органів;

- відносини, пов'язані з діяльністю сільських, селищних, міських голів;

- відносини, пов'язані з організацією та діяльністю виконавчих органів місцевого самоврядування та діяльністю муніципальних службовців;

- відносини, пов'язані з організацією та діяльністю органів самоорганізації населення;

- відносини, пов'язані з функціонуванням асоціацій, союзів та інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, а також здійсненням інших форм міжмуніципального співробітництва (у тому числі й міжнародного);

- відносини територіальних громад, їх членів та інших суб'єктів місцевого самоврядування з органами державної влади, з об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями тощо.

Це досить розгалужена система, яка до того ж постійно змінюється, розвивається і вдосконалюється за формою і змістом. З розвитком і утвердженням якісно нових відносин в системі місцевого самоврядування розвивається і утверджується муніципальне право.

Так, з початком XXI століття, а саме з інтенсифікацією контраверсійних процесів глобалізації та міждержавної інтеграції в муніципально-правовій науці актуалізується інше питання: чи впливають процеси глобалізації на розвиток предмету муніципально-правового регулювання?

Так, впливають, і досить вагомо. Підтвердженням тому слугує зумовленість глобалізаційними процесами практика сучасного муніципально-правового регулювання суспільних відносин країн Європейського Союзу²⁴.

Глобалізаційна епоха поставила сучасних науковців перед необхідністю переоцінки, здавалось би, аксіоматичних постулатів життєдіяльності та розвитку суспільних форм організації людства. Насамперед, це стосується ролі, місця та характеру відносин держави, інституцій державної влади та місцевого самоврядування. З одного боку, глобалізація як доцентрова тенденція гомогенізує політичний світ, уводить нові універсальні конструкти інституційної архітектоники влади, процедур, форм та стилю державного управління. З іншого – глобалізація викликає відцентровий спротив, новий сплеск уваги до локального управління як чинника певної національної ідентифікації, самоврядних традицій, чим підвищує значення та роль місцевого самоврядування.

Про муніципалізацію глобальних проблем людства, а отже розширення сфери муніципально-правового регулювання суспільних відносин, засвідчує поява свого часу та активне функціонування сьогодні Європейської платформи стійкого міста («Sustainable Cities Platform»). Країни Європейського Союзу, а також їх відповідні муніципалітети уже тривалий час переймаються питаннями, які стосуються подальшого регіонального та міського розвитку в умовах глобалізації. Утворення збалансованого у економічному, соціальному та екологічному аспектах локального простору, так званого «розумного міста» та «розумного населеного пункту» є одним із першочергових завдань, які стоять перед органами та посадовими особами місцевого самоврядування розвинутих європейських країн.

Загалом же, варто зазначити, що європейська кампанія стійкого розвитку малих та великих міст Європи бере свій початок ще з кінця минулого

24 Див. детально: Батанов О. В. Муніципальне право в умовах глобалізації. Часопис Київського університету права. 2013. № 3. С. 84–88; Батанов О. В. Глобалізація доктрини місцевого самоврядування та муніципального права у сучасному світі. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання / Передне слово Голови Верховної Ради України В. Б. Гройсмана. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 166–180; Стрільчук В. А. Феномен глобалізації в національній правовій доктрині. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». 2015. Том 16. С. 354–363.

століття, а саме 1994 року, тим самим маючи більш як двадцятилітню історію. Саме у цьому році в м. Ольборг (Данія), відбулася перша Європейська конференція зі стійкого розвитку великих і малих міст Європи, яка фактично стала реакцією муніципалітетів країн Європи на прийнятий ООН у 1992 році на Міжнародній конференції з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро «Порядок денний на XXI століття», тобто плану дій щодо забезпечення стійкого розвитку.

Результатом вищевказаної європейської Конференції стало прийняття Ольборгської хартії, яку підписали більше 3000 місцевих органів публічної влади з більш ніж 40 країн, тим самим надавши «старт» для подальшого поступу концепції місцевого стійкого (збалансованого) розвитку, а згодом і появи та функціонування відповідної Платформи на Європейському континенті. Заклавши підвалини для подальшого просування ідеї стійкого розвитку великих і малих міст Європи, а також для її нормативної об'єктивізації, Ольборгська хартія 1994 року й сьогодні не втратила своєї актуальності, виступаючи в ролі рамкового міжнародного документу зі стійкого розвитку, орієнтованого в основному саме на муніципально-правовий рівень. І що особливо важливо, згадана Конференція та її підсумковий документ є свідоцтвом того, що муніципалітети, органи та посадові особи, наділені муніципальною публічною владою тривалий час переймаються глобальними проблемами на локальному рівні, консолідовано намагаються їх обговорювати та вирішувати.

Станом на сьогодні нормативним підґрунтям Європейської платформи стійкого розвитку великих та малих міст Європи, включаючи Ольборгську хартію 1994, є уже вісім документів (звітів), прийнятих на відповідних конференціях.

Багатоманітність завдань, які постають перед органами місцевого самоврядування щодо забезпечення збалансованого соціально-економічно-екологічного розвитку відповідних територій, зумовлює необхідність широкого використання договірних форм взаємовідносин виконавчих органів відповідних рад із підприємствами, установами й організаціями незалежно від форм власності. Більше того істотне збільшення договірних відносин між територіальними громадами, розширення форм взаємодії та співпраці (в тому числі міжнародної) між ними через укладання договорів співробітництва засвідчує про розширення предмету муніципального права, а також посилення позиції договору у відповідній системі джерел.

Адже, як відомо, договір як джерело права, тривалий час відоме муніципальній практиці країн Європи.

Фактично, закладене протягом останніх років у систему національного законодавства нормативно-правове підґрунтя для міжмуніципального співробітництва уже сьогодні дає позитивні результати, оскільки створює правову основу для територіальних громад особисто або ж через органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб ініціювати та в подальшому інтегрувати на договірній основі через вищезазначені форми співробітництва власний потенціал у вирішенні спільних економічних, соціальних, екологічних проблем в тій чи іншій місцевості або ж регіоні (регіонам), тим самим розвиватися на ідеях стійкого (збалансованого) розвитку.

Ремонт доріг, поліпшення транспортної інфраструктури, покращення освітніх послуг, послуг з охорони здоров'я, водопостачання, освітлення вулиць, запровадження енергоефективних програм, розвиток спорту, туризму, культури, залучення інвестицій в місцеву економіку, переробка та утилізація побутових відходів, покращення екологічних показників – і це далеко не вичерпний перелік питань, для вирішення яких сьогодні на договірній основі співпрацюють муніципалітети в Україні. Підтвердженням цьому слугує більше сотні угод про міжмуніципальне співробітництво, укладених протягом останніх двох років.

Без перебільшення, концепт стійкого (збалансованого) розвитку є одним із ключових векторів розвитку сучасної теорії місцевого самоврядування, муніципального права та муніципалізму в багатьох зарубіжних країнах, а надто державах-членах ЄС. Як протипага для вкрай небезпечних та загрозливих глобалізаційних тенденцій, що немов «Дамоклів меч» нависли над Світом в цілому, сучасним цивілізаційним суспільством, державами, їх об'єднаннями, народами, регіонами, місцевостями, локальними спільнотами, кожною окремо взятою людиною, забезпечення реалізації даного концепту через муніципально-правові засоби на рівні функціонування місцевого самоврядування не тільки кількісно та якісно оновить змістовне наповнення предмету муніципального права, але й оптимізує його функціональну спрямованість та посилить роль місцевого самоврядування при реалізації публічної влади, значно сприятиме підвищенню якості локальної демократії, демократичних процесів в цілому.

Кожній галузі права властивий, як правило, ряд методів. Це властиво і муніципальному праву. Розрізняють такі провідні методи муніципального

права: імперативний, диспозитивний, рекомендаційний та декларативний методи.

Розповсюджена думка, згідно якої домінуючим способом муніципально-правового регулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування є імперативне (однобічно владне) регулювання, оскільки норми муніципального права регулюють насамперед відносини влади та народовладдя, які опосередковує собою місцеве самоврядування. З цим слід погодитися. Законодавець імперативно визначає основні параметри місцевого самоврядування, задаючи необхідну міру, з одного боку єдності муніципальної влади, з іншого, самостійності окремих суб'єктів місцевого самоврядування²⁵.

Пояснюється це тим, що вплив муніципального права на суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування здійснюється шляхом застосування відповідних правових норм муніципального права в ході безпосереднього волевиявлення територіальними громадами (місцевих референдумів, виборів тощо), а також органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Можна згадати і норми про відділення одних від інших органів місцевого самоврядування та органів державної влади, про обов'язковість державної реєстрації статутів територіальних громад або асоціацій, союзів та інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування. На началах імперативності будується відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням та державою.

Власне імперативний метод характеризується зрештою тим, що відповідні норми права не передбачають альтернативної поведінки чи діяльності, а в разі невиконання рішень місцевого самоврядування, прийнятих в межах компетенції відповідних суб'єктів місцевого самоврядування, настає відповідальність згідно з чинним законодавством.

У той же час у муніципальних відносинах можна відзначити й диспозитивне начало. Диспозитивний метод переважно запозичений з галузей приватного права і є засобом впливу переважно на відносини, суміжні з муніципальними (владними) відносинами. Як юридичні особи суб'єкти місцевого самоврядування укладають договори з іншими юридичними особами, а також з органами державної влади. Територіальні громади

25 Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник. – М.: Юристъ, 2006. – С.15.

мають у своїй власності рухоме і нерухоме майно. Органи місцевого самоврядування, що управляють цим майном, можуть укласти різні договори щодо розпорядження ним чи набуття його.

Але диспозитивні начала притаманні муніципальному праву, насамперед, не в силу їх рецепції із цивільного права, а внаслідок автономії місцевого самоврядування у конституційному (не державному) механізмі. Диспозитивність у муніципальному праві використовується у першу чергу при закріпленні статусу територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень, самостійного у процесі вибору напрямів і видів своєї муніципальної діяльності. Хоча у цьому випадку правильніше говорити про використання рамкового регулювання. Його суть у тому, що імперативним чином окреслюються межі умогляду, в тому числі нормативного, будь-якого суб'єкта. У цих межах відповідний суб'єкт сам обирає лінію власної поведінки. Саме використання рамкового регулювання зближує муніципальне право з конституційним. Більш того, конституційно-правові норми переважно закріплюють основи місцевого самоврядування.

Поряд з цими методами набули поширення методи рекомендацій (порад) та декларацій (проголошення принципів тощо), які характерні, зокрема, для міжнародно-правових актів (хартій, декларацій та ін.) та статутів (хартій) територіальних громад.

У залежності від політичного режиму у зарубіжних країнах роль та значення функцій муніципального права може змінюватись. У країнах класичної демократії та новодемократичних країнах на перший план виступає правозахисна функція муніципального права і там воно служить громадянам. У країнах перехідної демократії муніципальне право служить не громадянам, а правлячій номенклатурі чи іншим провладним елітам, а тому виконує, насамперед, праворегулятивну та правоохоронну функцію.

Звідси і широкий набір методів правового регулювання у муніципальному праві в зарубіжних країнах, в якому поєднуються методи як публічно-правового, так і приватноправового регулювання—при переважанні перших. Тобто мова йде, користуючись словами Ф.А. Хайека, про методи «адміністративного права» і «адвокатського права»²⁶, між якими у кожній

²⁶ Див.: Хайек Ф.А. Право, законодавство та свобода: Нове викладення широких принципів справедливості та політичної економії: В 3-х т. Т. 3: Політичний устрій вільного народу: Пер. з англ. – К.: Сфера, 2000.

країні існує своє специфічне співвідношення. Тому досить важко вибудувати загальну систему чи ієрархію методів правового регулювання у муніципальному праві цих країн.

Найпростіше перерахувати методи правового регулювання тих галузей законодавства, з норм яких формується саме муніципальне право у зарубіжних країнах. Але чи є власні, муніципально-правові методи регулювання суспільних відносин у зарубіжних країнах? Очевидно, що так, оскільки муніципальне право у кожній зарубіжній країні – це не просто механічний набір норм різних галузей законодавства, а їх певний синтез.

Тому навіть використання методів конституційного, адміністративного чи фінансового права у муніципальному праві зарубіжних країн завжди буде мати певну специфіку, пов'язану з особливостями предмету муніципального права та його суб'єктів, насамперед, з числа громадян, органів і посадових осіб місцевого самоврядування. В усякому разі – це досить помітно у країнах, які недавно впроваджують муніципальне право у свою правову систему (Азербайджан, деякі інші країни СНД).

Муніципальне право, наприклад, у країнах де воно нерідко розглядається як підгалузь конституційного чи адміністративного права, використовує, наприклад, такі методи конституційного права, як гарантування прав і свобод громадян, нормоустановчий метод, метод регламентування структур тощо. Муніципальне право у цих країнах може також використовувати методи адміністративного і фінансового права: метод погодження, метод владних приписів, метод субординації, метод рекомендацій та інші. Методи муніципального права у зарубіжних країнах також можна класифікувати і за іншими критеріями, зокрема, суб'єктами їх використання, об'єктами впливу тощо.

§ 3. Система муніципального права у зарубіжних країнах

Муніципальне право як галузь права має свою систему, в якій виділяються муніципально-правові інститути і норми муніципального права. Система муніципального права повинна базуватися на логічній, послідовній диференціації норм муніципального права та їх інтеграції в однорідні правові комплекси (інститути) із врахуванням сутності, змісту та характеру відносин, пов'язаних із визнанням, становленням, організацією та здійсненням муніципальної влади, а також реалізацією та захистом му-

ніципальних прав особистості. Вона відображає взаємозв'язок та взаємообумовленість правового регулювання різноманітних питань місцевого самоврядування як цілісного соціально-політичного явища.

В зарубіжних країнах система муніципального права має об'єктивну основу та обумовлюється сутністю, змістом та логікою конституційної регламентації місцевого самоврядування, змістом та структурою відповідного національного законодавства у сфері місцевого самоврядування, насамперед спеціальних законів, які встановлюють систему та гарантії місцевого самоврядування, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, характером міжнародної регламентації муніципальної демократії, а також потребами практики розвитку місцевого самоврядування, яка здійснює суттєвий вплив на формування муніципального права, його норм та інститутів, допомагає визначити їх роль у процесі визнання, становлення, розвитку, організації та здійснення муніципальної влади, а також реалізації та захисту муніципальних прав особистості.

Фактично в кожній країні основними складовими системи муніципального права є його інститути. Муніципально-правові інститути являють собою групи правових норм, що регулюють найбільш споріднені суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування, тобто відносини, які виникають в процесі визнання, становлення, організації та здійснення муніципальної влади, а також реалізації та захисту муніципальних прав особистості.

Наявність інститутів муніципального права об'єктивно обумовлюється насамперед наявністю відносно самостійних, внутрішньо споріднених – за змістом і формою – груп муніципальних відносин, наприклад, місцеві вибори, референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальних громад, організація і діяльність представницьких органів місцевого самоврядування, організація і діяльність виконавчих органів місцевого самоврядування тощо.

Іншим, не менш важливим фактором, що зумовлює становлення і функціонування інститутів муніципального права в зарубіжних країнах, як і інших галузей права, є наявність певних систем чи сукупностей відповідних правових норм, що мають, як правило, єдине джерело, у вигляді закону чи ряду тісно пов'язаних між собою законів або розділів чи розділу комплексного закону.

В країнах, правова система яких віднесена до романо-германської правової сім'ї, як правило, вирішальне значення для становлення системи муніципального права відіграють конституційно-правові норми, які стосуються інституту місцевого самоврядування, а також спеціальні закони, безпосередньо спрямовані на регламентацію та врегулювання найважливіших аспектів організації та функціонування місцевого самоврядування, зокрема його систему та гарантії, керівні засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування тощо.

Так, якщо узагальненому вигляді серед основних інститутів муніципального права варто виокремити такі:

- інститут загальних засад місцевого самоврядування;
- інститут муніципальних прав людини;
- інститут територіальних колективів (громад, общин, комун, гмін);
- інститут форм безпосередньої муніципальної демократії;
- інститут представницьких органів місцевого самоврядування;
- інститут виконавчих органів місцевого самоврядування;
- інститут органів самоорганізації населення;
- інститут територіальних основ місцевого самоврядування;
- інститут об'єднань органів місцевого самоврядування;
- інститут гарантій місцевого самоврядування;
- інститут юридичної відповідальності у місцевому самоврядуванні тощо.

Детальніше зупинимося на характеристиці окремих із зазначених вище інститутів.

Так, інститут загальних засад місцевого самоврядування являє собою групу (систему) конституційно-правових норм, які визначають ставлення держави до місцевого самоврядування (визнання і гарантування), його місце в системі безпосередньої і представницької демократії, можливості участі громадян, а також в окремих випадках іноземців, які постійно проживають на території держави, у здійсненні місцевого самоврядування, його поняття, принципи, систему, правові, організаційні, матеріальні, фінансові та інші основи, відносини органів місцевого самоврядування з органами державної влади, з підприємствами і організаціями та можливості об'єднання з іншими органами місцевого самоврядування.

Інститут муніципальних прав людини є по суті центральним інститутом муніципального права та являє собою групу конституційно-правових норм, які визначають особливості реалізації та захисту прав людини і громадянина у сфері місцевого самоврядування. Муніципальними правами, або правами людини і громадянина у сфері місцевого самоврядування, виступають ті права, які забезпечують реальні можливості кожному члену територіальної громади брати участь у вирішенні всіх питань місцевого значення, в управлінні комунальною власністю, використовувати всі матеріальні і духовні надбання, що розподіляються за локально-територіальним принципом, відчувати на собі всі позитивні наслідки діяльності муніципальних органів, спрямовані на реальне забезпечення прав і свобод, життєвих потреб та інтересів людини тощо.

Інститут територіальних колективів (громад, общин, комун, гмін) являє собою групу конституційно-правових норм, які містять визначення їх поняття, місця в системі місцевого самоврядування, основних функцій і повноважень.

Інститут форм безпосередньої муніципальної демократії являє собою систему норм, які регулюють організацію і проведення місцевих виборів, місцевих референдумів інших форм безпосереднього волевиявлення територіальних колективів (громад, общин, комун, гмін) і участі їх жителів у вирішенні або обговоренні чи ініціюванні питань місцевого значення.

Інститут представницьких органів місцевого самоврядування являє собою систему конституційно-правових норм, які визначають структуру і склад представницьких органів місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою, їх функції і повноваження, порядок діяльності, правовий статус депутатів представницьких органів місцевого самоврядування та депутатських об'єднань.

Інститут виконавчих органів місцевого самоврядування являє собою групу (систему) правових норм, які регулюють організацію і діяльність органів виконавчої влади, муніципальну службу і визначають статус муніципальних службовців.

Інститут органів самоорганізації населення являє собою групу норм, які регулюють організацію і діяльність будинкових, вуличних, квартальних та інших органів самоорганізації населення.

Інші інститути муніципального права являють собою групи правових норм, які визначають статус територіальних та інших основ місцевого самоврядування, його гарантії та відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Досліджуючи юридичну природу європейської системи місцевого та регіонального самоврядування, Н. В. Камінська висловлює думку щодо доцільності виокремлення європейського муніципального права²⁷. При цьому до основних інститутів європейського муніципального права вищевказаний автор відносить такі:

- інститут демократичного врядування;
- інститут виборчого права;
- інститут референдного права;
- інститут регіонального/просторового планування;
- інститут прикордонного співробітництва;
- інститут міжрегіонального співробітництва;
- інститут транскордонного співробітництва;
- інститут побратимства;
- інститут муніципального та регіонального менеджменту;
- інститут муніципальних прав та обов'язків людини і громадянина;
- інститут муніципальної відповідальності та ін.

З інтенсифікацією процесів глобалізації та міжнародної міждержавної інтеграції значно актуалізується необхідність у детальнішому аналізі таких інститутів системи європейського муніципального права, як інститут регіонального/просторового планування, інститутів прикордонного, міжрегіонального, транскордонного співробітництва, а також інститут побратимства. Детальніше зупинимося на інституті регіонального/просторового планування.

Як відомо, відповіддю міжнародного співтовариства на виклики глобалізації стало активне обговорення та сприяння запровадженню на різних рівнях (міжнародному, національному, регіональному, місцевому) ідей стійкого розвитку. Фактично, концепція стійкого розвитку стала парадигмою сучасного загальноцивілізаційного поступу.

З кожним днем теза про те, що стратегічне планування є невід'ємним атрибутом ефективного локального врядування, набуває все вагомішого

²⁷ Камінська Н. В. Європейське муніципальне право: pro et contra. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. 2014. Вип. 3. С. 61-68.

аксіоматичного змісту та аксіологічного потенціалу. Значно актуалізується дана теза в сучасних умовах організації та функціонування місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, а надто в країнах ЄС.

Заснований на принципі стратегічної орієнтації процес планувальної діяльності безпосередньо на рівні функціонування місцевого самоврядування, формальним вираженням якого є відповідні стратегічні документи локального (місцевого) розвитку, що увібрали в себе основне бачення пріоритетів майбутнього поступу жителів територіальної общини (грумади, комуни, гміни тощо), органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також чіткі кроки в напрямку їх реалізації, у функціональному аспекті скерований на ефективне запровадження механізмів забезпечення цілей стійкого (збалансованого) розвитку на місцевому рівні, формування так званої розумної громади, громади стійкого розвитку, яка максимально готова як до використання детермінованих процесами глобалізації позитивних перспектив, так власне і до протидії проявам негативних аспектів глобалізації на локальному рівні.

У свою чергу, така планувальна діяльність повинна позитивно позначитись на об'єктивації іншої домінанти, в якій явно виражений телеологічний характер – захист локальних (місцевих) інтересів та забезпечення відповідних потреб жителів територіальної громади в сучасних умовах, тобто в умовах інтенсивної дії процесів глобалізації та міждержавної міжнародної інтеграції.

Просторове різноманітне планування є невід'ємним засобом забезпечення стійкого (збалансованого) розвитку. Вона становить собою комплекс організаційних дій з управління елементами і зв'язками територій, система дій, спрямованих на оптимізацію просторових змін, що відбуваються.

Просторовий розвиток є політичним завданням співробітництва і розвитку. Керівні принципи є основою для оцінки проектів і заходів, які спричиняють одночасно вплив на кілька держав і є важливими з точки зору просторового розвитку. Різноманіття структурних і просторових заходів в контексті політики просторового розвитку потребує інтеграції і співробітництва всіх політичних інститутів і органів влади. Їхня функція полягає у створенні підґрунтя для ухвалення транснаціональних, міжрегіональних рішень та рішень між муніципалітетами. При цьому необхідно уникати протиріч і підвищувати синергію. Довготривалі й масштабні концепції пла-

нування, дія яких поширюється за межі окремих держав, мають запропонувати регіонам комплексну й перспективну концепцію розвитку, яку можна було б використати як основу для окремих проектів і заходів. Останнє є особливо важливим для держав, що стали новими членами Ради Європи, розвиток яких на даний час нерідко ґрунтується на проектах, що впроваджуються міжнародними й державними організаціями, незважаючи на те, що ці проекти ще не інтегровані в загальний контекст розвитку й недостатньо враховують думки громадян і позицію місцевої влади²⁸.

Нормативну основу інституту регіонального / просторового планування, як складового елементу системи європейського муніципального права, становлять: Європейська хартія регіонального/просторового планування, ухвалена 20 травня 1983 р. у Торремоліносі (Іспанія), Європейська стратегія регіонального планування, ухвалена на VI Конференції СЕМАТ в Лозанні (1988 р.), Страсбург, 1992 р., Перспектива Європейського просторового розвитку, ухвалена на неофіційній зустрічі міністрів, відповідальних за просторовий розвиток, у Потсдамі (Німеччина), травень 1999 р. Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту, прийняті на 12-ій Сесії Європейської конференції міністрів., 7-8 вересня 2000 р. в ГанOVERі, Стратегія комплексного просторового розвитку Центральноєвропейського, Адріатичного та Дунайського регіонів Європи, ухвалена на IV Семінарі Ради проекту, Відень, січень 2000 р.

Принципи політики планування для сталого розвитку регіонів в Європі полягають у наступному:

1. Забезпечення територіальної цілісності шляхом більш збалансованого соціального та економічного розвитку регіонів та підвищення їх конкурентоздатності;
2. Стимулювання розвитку, спричиненого виконанням міських функцій, та поліпшення взаємовідносин міста і села;
3. Сприяння більш збалансованій доступності;
4. Розширення доступу до інформації та знань;
5. Зменшення збитків, завданих навколишньому середовищу;
6. Підвищення цінності і захист природних ресурсів і природної

спадщини;

²⁸ Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту, прийняті на 12-ій Сесії Європейської конференції міністрів., 7-8 вересня 2000 р. в ГанOVERі: Режим доступу: <https://rm.coe.int/168070018e>

7. Примноження культурної спадщини як фактор розвитку;
8. Розробка енергетичних ресурсів і забезпечення безпеки;
9. Заохочення високоякісного сталого туризму;
10. Обмеження впливу природних катастроф.

Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту, відповідно до концепції сталості, враховують потреби населення всіх регіонів Європи, без обмеження фундаментальних прав і можливостей для розвитку майбутніх поколінь. Вони спрямовані, зокрема, на узгодження соціальних і економічних вимог до території з її екологічними і культурними функціями, що в свою чергу сприяє довготривалому, широкомасштабному і збалансованому просторовому розвитку. В цьому відношенні реалізація Керівних принципів потребує тісної взаємодії просторового планування з галузевими програмами, в яких передбачені заходи, що впливатимуть на просторові структури в Європі (політика просторового розвитку). Керівні принципи враховують також міжнародне співробітництво на глобальному рівні, наприклад, співробітництво в контексті діяльності Комісії сталого розвитку ООН²⁹.

Первинним елементом системи муніципального права є муніципальні норми. Вони являють собою загальнообов'язкові правила поведінки, які встановлюються народом, державою, органами державної влади, територіальними громадами (громадами, комунами, гмінами), органами або посадовими особами системи місцевого самоврядування та іншими суб'єктами місцевого самоврядування.

Кардинальні зміни в розумінні предмета конституційно-правового регулювання, а також формування сучасного муніципального права спричинило поступовий відхід в юридичній науці від традиційного розуміння норми права. Норми муніципального права – це не тільки правило поведінки встановлене або санкціоноване державою в особі її органів, а, насамперед і в першу чергу, територіальними громадами, органами або посадовими особами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами місцевого самоврядування.

Норми муніципального права значною мірою містяться в локальних джерелах права – актах місцевого самоврядування, а система норматив-

²⁹ Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту, прийняті на 12-ій Сесії Європейської конференції міністрів., 7-8 вересня 2000 р. в Гановері : Режим доступу: <https://rm.coe.int/168070018e>

них правових актів місцевого самоврядування є самостійною, незалежною від органів державної влади, хоча й підпорядкованою Конституції та законам. Це обумовлено тим, що суб'єкти місцевого самоврядування, зокрема органи місцевого самоврядування, не входять до системи органів державної влади.

Муніципально-правові норми – це встановлені державою, територіальною громадою або органами місцевого самоврядування правила поведінки, що регулюють суспільні відносини у сфері організації і здійснення місцевого самоврядування та виконання яких забезпечується примусовою силою держави³⁰. На думку К.С. Шугриної муніципально-правові норми – це правила поведінки, які виходять від місцевого співтовариства або держави в особі відповідних органів або посадових осіб, які забезпечені примусовою силою держави³¹. Оригінальною є позиція авторів підручника за редакцією М.С. Бондаря, які вважають, що муніципально-правові норми – це різновид правових норм, які містяться в джерелах муніципального права, які регулюють самоврядні відносини та утворюють у сукупності галузь муніципального права³².

Наявність різноманітних підходів в літературі з цього питання обумовлює перспективність наукового дослідження правової природи норм муніципального права. Незважаючи на різницю у визначеннях поняття норми муніципального права, усі автори сходяться у думці, що норми муніципального права являють собою правила поведінки загального характеру, які покликані впорядковувати складну систему відносин, що утворюють предмет муніципального права. Але, поряд із загальними ознаками, які є характерними для всіх правових норм, муніципально-правові норми характеризуються суттєвою специфікою. Якщо стати на позиції тих вчених, які вважають, що муніципально-правові норми – це різновид правових норм, які містяться в джерелах муніципального права, можна зробити висновки, що головна їх особливість пов'язана з співвідношенням у змісті муніципально-правових норм державно-владних та недержавних начал.

Багато джерел муніципального права приймаються на загальнонаціональному (загальнодержавному) рівні у формі нормативно-правових актів

30 Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України: Навч. посіб. – К., 2003. – С. 17.

31 Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – С. 30.

32 Муниципальное право Российской Федерации: Учебн. / Под ред. Н.С. Бондаря. – М., 2003. – С.19.

органів державної влади, насамперед, у формі законів в галузі місцевого самоврядування. Норми муніципального права являють собою державно-владні веління, які виходять від держави та забезпечуються можливістю застосування державного примусу. Значна група норм муніципального права міститься у міжнародних стандартах місцевого самоврядування, які є результатом узгодження волі багатьох держав європейського континенту або всього світу.

В той же час найбільш широкий масив джерел муніципального права являють собою акти місцевого самоврядування. Своєрідність нормативних приписів, які містяться у цих нормах, полягає у тому, що, принаймні, генетично, за своїм походженням, вони не можуть бути віднесені до норм, які виходять від держави в особі її правотворчих органів, тобто є недержавними приписами.

Питання щодо природи цих нормативних приписів є спірним. Зокрема, деякі вважають, що термін «недержавний» тотожний поняттю «суспільний» або «громадський», тобто відповідні норми, які приймаються органами місцевого самоврядування та покликані регулювати певну сферу муніципальних відносин, уявляються як певна сфера соціальних норм, позбавлених владних начал. Тим самим фактично піддається сумніву їх загальнообов'язковість та, відповідно, характер норм діючого права.

Інші вважають, що правила поведінки, які містяться у нормативних актах місцевого самоврядування, не будучи державними, тим не менш носять публічно-владний характер, так як виходять від муніципальної влади. Акти місцевого самоврядування як управлінські за своєю природою мають директивно-обов'язковий та публічно-владний характер. Ця загальна риса актів місцевого самоврядування та норм, які містяться у них, посилюється, оскільки ці акти є актами, які виходять не від суб'єкта державної влади, від суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, місцевої ради тощо, але, водночас, цей акт забезпечується примусовою силою закону, що надає йому ознак публічної владності. За цією ознакою правові акти місцевого самоврядування відрізняються від правових актів інших учасників правовідносин.

Владний характер – загальна ознака правових актів публічної влади (державної влади та місцевого самоврядування), але проявляється він не завжди однаково у актах різних видів її суб'єктів (колективних та одно-

особових органів державної влади – парламенту, глави держави, уряду, місцевих державних адміністрацій та суб'єктів місцевого самоврядування – територіальних громад, представницьких органів місцевого самоврядування, сільських, селищних, міських голів тощо). Існують відмінності й у проявах ознаки публічної владності у правових нормах актів різних суб'єктів одного виду публічної влади, зокрема в правових нормах, які містяться в актах місцевого самоврядування. Ці відмінності обумовлені диференціацією функцій і повноважень суб'єктів місцевого самоврядування, яка існує в системі місцевого самоврядування. У силу цього суб'єкти місцевого самоврядування як носії тієї чи іншої частини муніципальної влади – публічної влади територіальної громади, наділені неоднаковою компетенцією щодо вирішення питань місцевого значення.

Також така ознака як публічна владність пов'язується із характеристикою правовідносин, які виникають у сфері місцевого самоврядування. Правовідносини, що виникають у сфері місцевого самоврядування, перш за все, пов'язані із реалізацією публічно-владних повноважень різних суб'єктів конституційного права як на локальному, так і на загальнодержавному рівні. Головними цілями, які переслідує переважна більшість суб'єктів правовідносин у сфері місцевого самоврядування є: 1) намагання реалізувати публічно-владні повноваження; 2) забезпечення можливості вирішення питань місцевого значення; 3) взяття участі у вирішенні питань місцевого значення; 4) реалізація безпосереднього або представницького народовладдя; 5) здійснення владно-регулятивного впливу на функціонування системи місцевого самоврядування тощо.

Публічно-владний характер мають ті правові акти місцевого самоврядування, які видаються його суб'єктами в односторонньому порядку та містять обов'язкові (нормативні або ненормативні) приписи. Згоди на видання цих актів місцевого самоврядування з боку тих осіб та підприємств, установ, організацій, до яких вони адресуються, не вимагається. За характером (методом) волевиявлення – це односторонні акти. Тому їх можна називати односторонньо владними актами. Вони – результат волевиявлення суб'єктів місцевого самоврядування – носіїв відповідних публічно-владних повноважень (територіальних громад, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів тощо). Видання правових актів – реалізація одного з принципів місцевого самоврядування. Соціальна цінність

локального нормативно-правового регулювання має прояв у гармонізації інтересів держави, суспільства, територіальних громад, а також жителів – членів цих громад.

У свою чергу, така ознака, як юридична обов'язковість правових норм актів місцевого самоврядування означає обов'язковість суб'єктів, яким адресовані приписи, які містяться у цих актах, та які підпадають у сферу дії цих приписів, строго дотримуватися, виконувати їх. Так, правові норми, прийняті у межах встановлених Конституцією та законами України шляхом місцевого референдуму, є обов'язковими для виконання на відповідній території і мають вищу юридичну силу, ніж норми, які містяться в рішеннях місцевих рад, їх виконавчих органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Односторонньо владні акти місцевого самоврядування виражають (прямо або опосередковано) волю територіальної громади – первинного суб'єкта місцевого самоврядування, є юридично обов'язковими для адресатів та для самих територіальних громад та її органів і посадових осіб.

Виконання ж вказаного обов'язку – дотримання (виконання) приписів правових актів місцевого самоврядування забезпечується різноманітними організаційними засобами, методами переконання, а у необхідних випадках – методами примусу. У цьому проявляється авторитетність правових норм, які містяться в актах місцевого самоврядування, а також сила муніципальної влади, що є свідченням її визнання та підтримки державою, здатністю змусити дотримуватись відповідних правових приписів. Примус, як відомо, притаманний будь-якій владі, у тому числі й владі місцевого самоврядування. Саме здатність приймати суб'єктами місцевого самоврядування в межах своїх повноважень обов'язкові рішення є прикладом проникнення у місцеве життя імперативного (владного) начала муніципальної демократії.

Виходячи з цього, муніципально-правові норми – це загальнообов'язкові правила поведінки, які мають публічно-владний характер, містяться в джерелах муніципального права, регулюють муніципально-правові відносини, встановлюються або санкціонуються народом, державою, територіальними громадами, органами або посадовими особами місцевого самоврядування та забезпечуються державними засобами гарантування.

Муніципально-правові норми, як і норми інших галузей права, поділяються на кілька видів, зокрема за їх суттю, змістом, формами, джерелами, місцем і часом дії, об'єктами і суб'єктами муніципальних правовідносин тощо.

За юридичною силою норм розрізняють такі муніципально-правові норми: 1) конституційні норми, що мають найвищу юридичну силу; 2) законодавчі норми, що мають вищу юридичну силу; 3) норми підзаконних актів; 4) норми суб'єктів місцевого самоврядування.

За змістом волі, що виражається в муніципально-правових нормах, вони поділяються на такі види норм: 1) уповноважуючі (норми, що надають або визнають права суб'єктів правовідносин); 2) зобов'язуючі (норми, що передбачають обов'язки); 3) забороняючі (норми, що передбачають заборони щодо певних напрямів, способів або засобів діяльності, поведінки); 4) дозвільні норми (норми, що передбачають дозволи щодо певної поведінки або діяльності).

За способом вираження волі муніципально-правові норми поділяються на такі види норм: а) імперативні (норми, що передбачають, як правило, однозначність їх розуміння, тлумачення і дії, поведінки у відповідності з ними); б) диспозитивні (норми, що передбачають багатоманітність у їх розумінні, тлумаченні і поведінці у відповідності з ними); в) рекомендаційні (норми, що пропонують певні види чи напрями діяльності, які обираються на розсуд, з волі суб'єкта відповідних правовідносин) і г) декларативні (норми, що проголошують як об'єктивно найбільш прийняті правила поведінки суб'єктів муніципальних правовідносин).

За характером здійснюваних функцій муніципально-правові норми поділяються на правотворчі, установчі, регулятивні, охоронні та інформаційні (норми-дефініції та ін.)

В залежності від характеру відносин, що регулюють муніципально-правові норми, їх поділяють на матеріальні і процесуальні (процедурно-процесуальні) норми.

В залежності від меж дії муніципально-правових норм їх поділяють на загальні норми (норми-принципи, норми-дефініції) і інституційні норми (підгалузеві) норми.

За простором, територією дії муніципально-правові норми поділяються на норми, що діють на всій території держави і норми, що діють в ме-

жах відповідних адміністративно-територіальних одиниць (норми актів, що приймаються територіальними громадами та органами місцевого самоврядування).

За часом дії муніципально-правові норми поділяються на постійні, які складають більшість норм, і тимчасові норми, зокрема норми, передбачені перехідними положеннями Конституції та законів.

§ 4. Суспільні відносини, які регулює муніципальне право у зарубіжних країнах: поняття, особливості та види

Наслідком дії муніципально-правових норм, їх впливу на суспільні відносини є муніципально-правові відносини. Вони виникають в результаті реалізації відповідних правових норм.

Муніципально-правові відносини можна визначити як суспільні відносини, що виникають, змінюються або припиняються внаслідок діяльності чи поведінки суб'єктів муніципального права в процесі визнання, становлення, організації та функціонування муніципальної влади, а також реалізації і захисту муніципальних прав особистості, пов'язані насамперед та у першу чергу із вирішенням питань місцевого значення, породжують права і обов'язки учасників цих відносин у сфері місцевого самоврядування, частково носять публічно-владний характер та регулюються комплексом норм права публічно-приватного характеру.

У зарубіжних країнах муніципально-правові відносини займають центральне місце в механізмі муніципально-правового регулювання суспільних відносин. Через муніципально-правові відносини абстрактні приписи муніципального права та муніципального законодавства набувають конкретного соціального наповнення та реалізуються у поведінці суб'єктів місцевого самоврядування.

Муніципально-правові відносини як головний елемент механізму правового регулювання в сфері місцевого самоврядування виконують наступні функції: фіксують коло осіб, на яких у той чи інший момент розповсюджується дія відповідних муніципально-правових норм; закріплюють конкретну поведінку учасників цих правовідносин; є умовою для можливого приведення в дію спеціальних юридичних засобів забезпечення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків у сфері місцевого самоврядування.

Муніципально-правові відносини є універсальним засобом забезпечення стійкого зв'язку муніципального законодавства з практикою здійснення місцевого самоврядування, слугують засобом своєрідної трансляції муніципально-правових норм у площину реальних соціальних процесів. Муніципально-правове відношення – це конкретизація загального правила, закріпленого в муніципально-правовій нормі, важливіший засіб його реалізації.

Муніципально-правові відносини являють собою юридичний зв'язок між учасниками суспільних відносин, характер та межі якого визначені нормами муніципального права, вони є вольовими відносинами, залежать від волі та свідомості людей, а також забезпечуються та охороняються державою. Виходячи з цього, значення муніципально-правових відносин як головного засобу, який забезпечує функціонування норм муніципального права, є загальним. Реалізація муніципально-правових норм та муніципального законодавства є неможливою поза правовідносин.

Муніципально-правові відносини мають в переважній більшості спільні риси з іншими правовідносинами і насамперед з конституційно-правовими, адміністративно-правовими, фінансово-правовими, оскільки муніципальне право є комплексною галуззю публічного права. Значна кількість муніципально-правових відносин носить публічно-правовий характер, що обумовлюється конституційно-правовим фундаментом виникнення і функціонування публічної влади на рівні місцевого самоврядування та правовим оформленням діяльності суб'єктів даних правовідносин, що забезпечується за допомогою, в першу чергу, норм конституційного права та інших галузей публічного права (наприклад, адміністративного та фінансового права). Підтримка визначальної значимості публічно-правової природи місцевого самоврядування характерна для багатьох вчених-муніципалістів³³, які зосереджують свою увагу переважно на регулюванні суспільних відносин, які виникають у цій сфері, нормами конституцій та профільних законів, які конкретизують положення конституцій.

Разом з тим муніципально-правові відносини мають ряд особливостей, зокрема щодо територіальної сфери цих відносин, щодо їх суб'єктів

33 Див., напр.: Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. М., 1999; Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – К., 1999; Краснов М.А. Введение в муниципальное право. – М., 1993; Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М., 1997; Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Ю.А. Дмитриева. – М., 1999; Постовой Н.В. Муниципальное право России. – М., 2000; Фадеев В.И. Муниципальное право России. – М., 1994 та ін.

і об'єктів, значне коло яких не характерне для інших правовідносин, а також щодо прав і обов'язків суб'єктів цих відносин та їх форм.

Зокрема, муніципально-правові відносини є відносинами муніципальної влади (публічної самоврядної влади), як і відносини щодо організації і діяльності органів державної влади (законодавчої, виконавчої, судової), але суб'єкти цих відносин насамперед територіальні громади (сіл, селищ, міст), мають природні права, визнані державою, на відміну від органів державної влади, які мають повноваження, надані їм народом і державою. Муніципально-правові відносини, як правило та у переважній більшості, мають локальний (місцевий) характер. Відповідно права і обов'язки суб'єктів цих відносин обмежуються, як правило, відповідними адміністративно-територіальними одиницями.

Муніципально-правові відносини як відносини з приводу організації і здійснення публічної влади, тобто як публічно-владні відносини, мають переважно імперативний характер. Публічна владність, як інша особливість правовідносин, які виникають у сфері місцевого самоврядування також є явищем неоднозначним, оскільки не всі подібні правовідносини набувають владних характеристик та безпосередньо забезпечують можливість реалізувати владні повноваження того чи іншого суб'єкта.

Аналіз муніципально-правових відносин, насамперед, передбачає аналіз суб'єктних характеристик суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування на предмет їх публічної владності. Така характеристика притаманна правовідносинам, в яких: а) суб'єкти мають на меті реалізувати надані їм законодавством публічно-владні повноваження щодо вирішення питань місцевого значення; б) суб'єкти мають на меті забезпечити виконання рішень, які були прийняті у результаті здійснення публічно-владних повноважень; в) суб'єкти мають на меті створити організаційний базис функціонування місцевого самоврядування; г) суб'єкти мають на меті реалізувати безпосереднє право на участь в управлінні місцевими справами, в тому числі, через форми безпосередньої локальної демократії.

Основними елементами муніципально-правових відносин, як і інших правовідносин є насамперед суб'єкти, об'єкти, суб'єктивні права і обов'язки суб'єктів цих відносин, юридичні факти.

Необхідно звернути увагу і на змістову особливість муніципально-правових відносин. Зміст муніципально-правових відносин характеризується

складною структурою. Суб'єкти більшості таких правовідносин одночасно мають суб'єктивні права і несуть юридичні обов'язки (перш за все це стосується публічно-владних суб'єктів), тобто сторони правовідносин у сфері місцевого самоврядування взаємно уповноважені і правозобов'язані, що обумовлюється характером конституційно-правового регулювання.

Дійсно, велика кількість суб'єктів вступають у суспільні відносини, які виникають у сфері місцевого самоврядування, в першу чергу, з метою вирішення питань місцевого значення. Однак, це не означає, що при цьому не будуть задовольнятися певні майнові чи немайнові (приватноправові) інтереси. І все ж таки, слід зазначити, що окремі муніципально-правові відносини виникають з приводу задоволення суб'єктами публічних інтересів не пов'язаних з матеріальними чи нематеріальними благами, наприклад, реалізація публічно-владних повноважень, прояв локальної демократії тощо.

Враховуючи, що муніципально-правові відносини, згідно їх визначення, це насамперед юридичний зв'язок між їх учасниками, який виникає в процесі визнання, становлення, організації та функціонування муніципальної влади, а також реалізації і захисту муніципальних прав особистості, які пов'язані насамперед та у першу чергу із вирішенням питань місцевого значення, об'єкти муніципально-правових відносин можна визначати як фундаментальні цінності муніципальної демократії, а також предмети та явища оточуючого світу, з якими норми муніципального права пов'язують поведінку учасників правовідносин, які виникають у процесі визнання, становлення, організації та функціонування муніципальної влади, а також реалізації і захисту муніципальних прав особистості, у тому числі та у першу чергу у ході вирішення питань місцевого значення.

Основними об'єктами муніципально-правових відносин є: влада народу; муніципальна влада; державна влада; міжнародні стандарти та принципи муніципальної демократії; муніципальні права та свободи людини і громадянина; питання місцевого значення; функції (напрями і види діяльності) суб'єктів місцевого самоврядування; об'єкти комунальної власності; місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, місцеві податки і збори, місцеві позики; природні блага, природні об'єкти, природні ресурси, об'єкти природно-заповідного фонду, земля; історичні, національно-культурні та інші місцеві традиції; духовні блага (освіта, наука, культура, інфор-

мація, пам'ятки історії, культури, архітектури, містобудування); соціальні блага (об'єкти житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, охорони здоров'я, фізкультури і спорту тощо); програми економічного та соціально-культурного розвитку сіл, селищ, міст та цільові програми з інших питань самоврядування; плани підприємств і організацій; адміністративно-територіальний устрій тощо.

На нашу думку, більшості муніципально-правових відносин притаманна об'єктна плюралістичність. Така плюралістичність передбачає можливість існування двох груп об'єктів: а) активні – об'єкти, які є безпосередньою метою вступу суб'єктів права до конкретних правовідносин: поведінка учасників правовідносин, яка знаходить свій прояв в активних діях або бездіяльності щодо здійснення публічної влади, вирішення питань місцевого значення та відповідні публічно-владні результати; б) пасивні – об'єкти, які опосередковують головну мету вступу суб'єктів права до конкретних правовідносин: речі, майнові та немайнові блага.

В цілому підтримуючи широкий об'єктний підхід до відносин місцевого самоврядування, вважаємо, що основними та найбільш поширеними об'єктами муніципально-правових відносин є питання місцевого значення, тобто питання (справи), які витікають із колективних інтересів місцевих жителів – членів відповідної територіальної громади. Саме визнання з боку держави соціальної сфери дії місцевого самоврядування – питань місцевого значення працює на користь визнання місцевого самоврядування як самостійного виду публічної влади. Це означає, що держава визнає існування інших питань, які не є державними, однак й не суперечать останнім.

Вивчаючи проблеми муніципального права та функціонування муніципальної влади, особливий інтерес викликають об'єкти локальної діяльності, в ролі яких виступають різноманітні суспільні відносини системного характеру, які виникають в результаті реалізації територіальною громадою та органами місцевого самоврядування своїх функцій та повноважень. Таку систему з великою кількістю підсистем-систем можна охарактеризувати як коло питань місцевого значення³⁴.

³⁴ Див., детально про це: Баймуратов М. А., Буряк Т. М. Объектный состав публичной самоуправленческой (муниципальной) власти: телеологические установки, идентификация, конституционно-правовая регламентация. Сумы: Університетська книга, 2007. 232 с.

Такі місцеві публічні справи – питання, які вирішуються суб'єктами місцевого самоврядування складають необхідний компонент повсякденного життя населення (житло, міський транспорт, комунальне обслуговування та інше). Критеріями віднесення тих чи інших публічних справ до категорії місцевих, є наступні ознаки: питання вирішується тільки стосовно інтересів території, на яку розповсюджується юрисдикція відповідного органу чи посадової особи місцевого самоврядування; вирішення питання знаходиться в межах завдань та функцій відповідної територіальної громади, які здійснюють від її імені органи та посадові особи місцевого самоврядування та їх предметів відання, тобто суб'єкт місцевого самоврядування може вирішувати не тільки ті питання, які безпосередньо віднесено до їх компетенції, але й ті, які хоча і не передбачені законодавством безпосередньо, не виходять за межі дії закону; всі питання, місцевого значення, які не віднесені конкретними правовими нормами до відання інших органів.

Важливо й те, що публічні послуги, які надаються органами та посадовими особами місцевого самоврядування повинні здійснюватися переважно за місцем проживання громадян, де для цього надані необхідні умови та механізми; реалізація завдань, які виникають перед органами та посадовими особами місцевого самоврядування, неодмінно потребують підключення громадського компонента у вигляді органів самоорганізації населення та інших громадських структур за місцем проживання. Суттєвим чинником при віднесенні тих чи інших питань до відання суб'єктів місцевого самоврядування є також здатність населення проконтролювати виконання та об'єктивно оцінювати результати вирішення цих питань.

Однак, основний критерій виділення «місцевих питань» в тому, що держава має справу з громадянами, а місцеве самоврядування – з місцевими жителями – членами відповідних територіальних громад. Адже користувачами послуг у сфері місцевого самоврядування є не лише громадяни, а й іноземці, особи без громадянства, біженці. Причому характерні ознаки даних громадянських станів, у яких може знаходитися особа, значною мірою у місцевому самоврядуванні нівелюються, принаймні не мають настільки суттєвого значення, як у її взаємовідносинах з державою. У місцевому самоврядуванні особа має стосунки у більшості випадків не з державою, а з громадянським суспільством, його інститутами.

Переконливою ілюстрацією цьому є не лише суттєва змістова переоцінка характеру взаємовідносин між державою, суспільством і приватними (фізичними і юридичними) особами, які у сучасних умовах будуються на принципі надання останнім з боку органів виконавчої влади адміністративних (управлінських) послуг³⁵, а й визнання державою особливих, недержавних за своєю природою інтересів – місцевих (муніципальних) інтересів, а також існування у широкому масиві публічних послуг такого самостійного виду як послуги у сфері місцевого самоврядування, або муніципальні послуги. При цьому останні необхідно відрізнати від державних послуг, одним з критеріїв розмежування яких є джерела фінансування суб'єктів, що надають такі послуги. В свою чергу, державні та муніципальні послуги разом називаються публічними послугами, суттєвою частиною яких і виступають адміністративні (управлінські) послуги, які надаються головним чином органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування³⁶.

Своє закріплення муніципальні інтереси і муніципальні послуги де-факто знайшли у ході виділення так званих питань місцевого значення які складають основну об'єктну спрямованість місцевого самоврядування. Значною мірою надають ці послуги органи та посадові особи місцевого самоврядування і саме ці місцеві питання та муніципальні послуги є причиною виникнення або зміни різноманітних муніципально-правових відносин.

Важливим питанням є також питання типології муніципально-правових відносин. Муніципально-правові відносини є багатограними за своїм змістом і формами, умовами функціонування і розвитку та іншими ознаками. Відповідно їх можна класифікувати за інститутами і нормами муніципального права, за суб'єктами і об'єктами муніципально-правових відносин, за повноваженнями (правами і обов'язками), за простором і часом, за організаційними і правовими формами тощо. Класифікація муніципально-правових відносин за цими та іншими критеріями дозволяє більш повно уявити різноманітність і багатовимірність суспільних відносин, що виникають на основі дії норм муніципального права.

35 Адміністративне право України: Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Т.1. Загальна частина / За ред. В.Б. Авер'янова. – К., 2004. – С.78-79.

36 Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 2002. – С.172.

У літературі існують лише деякі спроби пошуку критеріїв класифікації муніципально-правових відносин³⁷. Зокрема, пропонується розрізнити самоврядні відносини виходячи з їх матеріального змісту. Згідно такого поділу виокремлюються відносини, які визначають систему самоорганізації населення, включаючи функціонування інститутів безпосередньої демократії за місцем проживання для самостійного (під власну відповідальність) вирішення питань місцевого значення – генетична основа місцевого самоврядування; відносини, які характеризують закономірності соціально-політичної організації муніципальної влади, її виборність, незалежність та організаційну відокремленість по відношенню до державної влади, форми здійснення, основні засади взаємовідносин муніципальної влади з громадянами, господарськими суб'єктами, громадськими об'єднаннями (організаційно-управлінські відносини); майнові муніципально-правові відносини, які характеризують економічний зміст місцевого самоврядування, закономірності його економічної організації; відносини, пов'язані з формуванням і розподілом бюджетних та позабюджетних коштів місцевого самоврядування, які визначають фінансову основу місцевого самоврядування і муніципальної демократії; особисті немайнові відносини, які визначають положення людини у системі місцевого самоврядування як суб'єкта немайнових благ³⁸.

Однак, слід зауважити, що дана класифікація побудована у позаюрідичній площині, при цьому більш враховувалися соціально-політичні прерогативи місцевого самоврядування.

Пропонуємо виділення наступних видів муніципально-правових відносин залежно від різних критеріїв правового характеру.

1. За цільовим призначенням – установчі, регулятивні та правоохоронні.

До установчих правовідносин слід віднести правовідносини, які пов'язані зі створенням територіальною громадою організаційного базису здійснення місцевого самоврядування. До таких правовідносин слід віднести виборчі правовідносини. Виділяючи установчі правовідноси-

37 Див.: Пастернак О.М. Проблема класифікації суб'єктів правовідносин у сфері місцевого самоврядування. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2003. №7. С. 43-52; Пастернак О.М. Суб'єкти правових відносин у сфері місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спеціальність 12.00.02 «Конституційне право». Київ, 2006.

38 Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. Н.С. Бондаря. – М., 2003. – С. 15–18

ни необхідно зазначити, що їх змістом є правомочність уповноваженого суб'єкта щодо формування або ліквідації органів публічної влади, органів самоорганізації населення та обрання або призначення їх посадовими особами. Такі правовідносини знаходять свій прояв під час створення умов, організації, проведення виборів або призначенні посадових осіб і закріпленні відповідних установчих результатів.

До регулятивних правовідносин належать ті, що пов'язані з реалізацією правосуб'єктності окремими учасниками правовідносин. У даних правовідносинах суб'єкти намагаються реалізувати надані їм законодавством права і обов'язки, а отже відчують на собі нормативний вплив муніципального права. Відповідне регулятивне правовідношення – це результат нормативної дії муніципального права, зовнішня форма його реалізації. До таких правовідносин відносяться, наприклад, правовідносини пов'язані з організацією роботи органів місцевого самоврядування, задоволення запитів громадян тощо.

До правоохоронних правовідносин належать ті, що пов'язані з реагування представників публічної влади суб'єктів на неправомірну (інколи неналежну) поведінку суб'єктів правовідносин. Найбільш відомий різновид правоохоронних відносин – муніципально-правові відносини деліктного характеру (юрисдикційні). До них належать відносини, що складаються з приводу притягнення до різних видів юридичної відповідальності. Вони виникають між правопорушником і юрисдикційним органом (його посадовою особою). Крім цього, до правовідносин подібного типу відносяться правовідносини, в яких фізичні чи юридичні особи намагаються захистити власні права, свободи та законні інтереси від неправомірних дій чи бездіяльності органів публічної влади

2. За складом учасників – двосторонні або багатосторонні. Окрім власне правовідносин, учасниками яких виступають з обох сторін суб'єкти системи місцевого самоврядування, за цим критерієм можна виділити:

- відносини між парламентом (Конгрес, Народна рада, Національні збори, Сейм, Палата депутатів, Бундестаг, Генеральні корсети, Фолькетинг, Стортинг,) і: всією системою органів виконавчої влади; органами інших, крім виконавчої, гілок влади; недержавними формуваннями, в тому числі органами місцевого самоврядування; іншими колективними суб'єктами; фізичними особами;

- відносини між главою держави і: всією системою органів виконавчої влади; органами інших, крім виконавчої, гілок влади; недержавними формуваннями, в тому числі органами місцевого самоврядування; іншими колективними суб'єктами; фізичними особами;

- відносини між вищим органом у системі органів виконавчої влади (Уряд, Кабінет, Державна рада, Рада міністрів) і: рештою органів виконавчої гілки влади; органами інших, крім виконавчої, гілок влади; недержавними формуваннями, в тому числі органами місцевого самоврядування; іншими колективними суб'єктами; фізичними особами;

- ті ж самі відносини, де обов'язковою стороною є суб'єкти місцевого самоврядування;

- відносини між посадовими особами усіх зазначених вище органів.

3. За характером питань місцевого значення: правовідносини у політичній, економічній, соціальній, культурній (духовній), природоохоронній сферах, правовідносини у сфері охорони громадського порядку, правовідносини у зовнішній сфері (міжнародні та міжмуніципальні зв'язки).

Вагомий вплив на розвиток муніципально-правових відносин здійснюють процеси глобалізації через які спостерігається тенденція до використання якісно нових підходів у врегулювання питань місцевого значення, що виникають у різних сферах життєдіяльності локальних спільнот. Починаючи з кінця ХХ ст. й до сьогодні, особливо в країнах-членах ЄС, муніципально-правові відносини розвиваються перш за все на основі та з урахуванням балансу тріади сфер існування людини (економіки, соціальної сфери та екології) через забезпечення економічного зростання та соціального добробуту при мінімізації негативних наслідків для довкілля. Тобто, йдеться про активне запровадження принципу стійкого розвитку та стратегічної орієнтації на рівні функціонування місцевого самоврядування.

Активна робота в розвинутих країнах Європи над втіленням нової парадигми загальноцивілізаційного розвитку на усіх рівнях, в тому числі й на муніципальному, яка зосереджена на формуванні та запровадженні якісно нових підходів щодо розуміння та врегулювання економічної, соціальної та екологічної сфери життєдіяльності через пошук балансу між вказаними сферами, орієнтир при цьому на врахування інтересів майбутніх поколінь, вимагає також переосмислення окремих моментів, пов'язаних із інституціоналізацією та функціонуванням муніципальної влади, забезпеченням та розвитком муніципальних прав особи тощо.

4. За часом існування муніципально-правові відносини поділяються на тимчасові (обмежені певним строком) і постійні (безстрокові).

Тимчасові правовідносини діють протягом певного, чітко вказаного у нормативному положенні строку. Значна кількість муніципально-правових відносин є тимчасовими. Звичайно вони виникають як результат реалізації конкретних норм і після виконання правообов'язків, які були змістом даних правовідносин. До тимчасових відносяться, наприклад, правовідносини, що виникають в процесі виборів до органів місцевого самоврядування, проведення місцевих референдумів тощо.

Постійні правовідносини, в яких відображається правове становище того чи іншого суб'єкта. Наприклад, правовідносини між державою та її громадянами (правовідносини громадянства), які передбачають постійне забезпечення державою основних прав і свобод своїх громадян, в тому числі права на місцеве самоврядування.

5. За характером формально-юридичного закріплення, муніципально-правові відносини поділяються на матеріальні та процесуальні.

Місцеве самоврядування – це явище, для якого характерним є наявність взаємозалежних і взаємообумовлених правовідносин – матеріальних і процесуальних, при цьому зміст процесуальних правовідносин повинен кореспондувати оптимальний порядок юридичної діяльності, що устанавлюється відповідними нормативними приписами, наприклад, регламент роботи представницьких органів публічної влади, прийняття законодавчих та інших нормативних актів, проведення виборів і референдумів тощо.

Для муніципально-правових відносин характерною особливістю є досить висока ступінь їх процесуалізації, тобто значна кількість таких правовідносин носить процесуальний характер. Процесуалізація для муніципально-правових відносин – це, насамперед, нормативне закріплення (правове оформлення) оптимальних (з погляду законодавця) технологій реалізації матеріальних норм права і здійснення публічно-владної діяльності, алгоритмів її функціонування; засіб забезпечення самообмеження влади і створення сприятливих умов для уніфікації владних структур в межах здійснення місцевого самоврядування; одна з найважливіших умов реалізації принципу верховенства права; засіб інформування невідних суб'єктів про порядок вирішення найважливіших питань функціонування

муніципальної влади, закріплення гарантії реалізації її правосуб'єктності і забезпечення захисту муніципальних прав і свобод особистості.

Процесуальні правовідносини мають власні особливості. Зокрема, формально вони є певним юридико-технологічним циклом, що виражається в здійсненні суб'єктами правовідносин операцій з нормами права і спрямовується на досягнення певного юридичного результату, вирішення певної юридичної справи (обрання сільського, селищного, міського голови, прийняття акта місцевого самоврядування, вирішення спору між органами місцевого самоврядування тощо); на відміну від матеріальних муніципально-правових відносин вони завжди носять публічно-владний характер, оскільки обов'язковим суб'єктом таких правовідносин є публічно-владний суб'єкт, що діє на користь зацікавлених суб'єктів права; відображають динаміку реалізації публічно-владних повноважень та прав і свобод, шляхом здійснення певних процесуальних дій відповідними суб'єктами; результати таких правовідносин оформлюються за допомогою відповідних правових актів – офіційних документів; регулюються процесуально-правовими нормами, що забезпечують реалізацію норм матеріальних; забезпечуються спеціальними засобами юридичної (нормотворчої, виборчої і т. ін.) техніки; є необхідним засобом забезпечення дотримання норм права, оскільки можливість його виникнення відіграє важливу роль у справі забезпечення дотримання норм, гіпотези яких передбачають неправомірну поведінку; процесуальні правовідносини завжди носять тимчасовий характер і закінчуються з досягненням суб'єктами певного матеріально обумовленого процесуально-правового результату.

В місцевому самоврядуванні матеріальні та процесуальні правовідносини є взаємозалежними та взаємозумовленими, де змісту процесуальних правовідносин повинен кореспондувати оптимальний порядок юридичної діяльності. Відповідно, матеріальні та процесуальні норми муніципального права виступають у нерозривному зв'язку, адже регулятивний вплив не може обмежуватися лише встановленням правил поведінки суб'єктів місцевого самоврядування. При цьому обов'язково повинна бути чітка нормативно-правова регламентація порядку його реалізації. Ефективність муніципально-правових відносин можлива за умови взаємодії відповідних матеріальних та процесуальних норм муніципально-право-

вого змісту³⁹. В протилежному випадку слід констатувати певний прояв фікціоналізму. Якісна процесуалізація допомагає подолати декларативність законів муніципально-правового змісту, власне забезпечує реальне втілення їх приписів у життя. Водночас, така процесуалізація повинна базуватися на вимогах своєчасності, розумності, доцільності, ефективності.

В сучасних умовах муніципально-правова матерія зазнає суттєвих трансформаційних та модернізаційних перетворень, якісно оновлюється та стрімко розвивається. Однією із головних детермінант відповідної динаміки розвитку є як вплив загальної глобалізації, так і безпосередня дія процесів правової глобалізації та міждержавної правової інтеграції.

Адже процеси правової глобалізації супроводжують стрімкий розвиток та трансформацію муніципально-правових відносин, розширюють сферу саме муніципального процесуального регулювання, детермінують появу якісно нових за змістом процедур та форм муніципально-правового характеру, тим самим збільшують кількість процедурно-процесуальних норм в муніципальному законодавстві.

Муніципально-правова дійсність, а також характерні для неї правовідносини за таких обставин набувають певних особливостей, зокрема відзначаються тенденцією до процесуалізації, власне її інтенсифікацією. Таким чином інтенсифікація процесуалізації муніципально-правових відносин, як результат впливу різноманітних інтеграційних та глобалізаційних чинників, обумовлюють потребу в з'ясуванні напрямів подальшого розвитку вказаних галузевих правовідносин, а також вітчизняного муніципального процесу.

Серед обставин, які суттєво впливають на збільшення кількості процедурно-процесуальних норм муніципально-правового змісту, що, у свою чергу, спрямовані на покращення спроможності суб'єктами місцевого самоврядування реалізовувати належні їм функції, та й загалом досягати зумовленого нормами матеріального муніципального права результату, є: а) необхідність пошуку універсальних й водночас дієвих правових формул транскордонного, міжтериторіального співробітництва, в тому числі на локальному рівні – тобто рівні функціонування територіальних громад; б) розширення сфери муніципально-правового регулювання, зокрема

³⁹ Приходько Х. В. Теорія конституційного процесу: доктринальні та прикладні аспекти. Монографія / Відп. Ред. М. О. Баймуратов. – Тернопіль: Джура, 2010. С. 232.

внаслідок реформаційних процесів, які визначають основи організації та здійснення публічної влади (реформа децентралізації публічної влади), адміністративно-територіального устрою тощо; в) потреба в якісному оновленні змісту окремих муніципальних прав і свобод особи, розширенні їх видової класифікації шляхом імплементації в національне законодавство окремо взятих зарубіжних країн загальноновизнаних міжнародних та європейських правових стандартів в сфері муніципальних прав людини, а також їх гармонізація; г) нагальна потреба реального вдосконалення механізму забезпечення муніципальних прав і свобод, в тому числі через його процесуалізацію; д) необхідність вдосконалення правового регулювання основ партисипативної демократії, покращення механізмів реалізації локальних форм безпосередньої демократії; е) збільшення кількості муніципально-правових відносин, які, виходячи з характеру їх формально-юридичного закріплення, відносяться до процесуальних тощо.

6. За сферою правового регулювання можна виділити публічно-правові відносини – суспільні відносини, які регулюються виключно нормами публічно-правових галузей права (конституційне право, адміністративне право, фінансове право тощо), приватноправові які регулюються виключно нормами приватноправових галузей права (наприклад, цивільне право) та змішані, передбачають комплексне правове регулювання або регулювання комплексними галузями права (наприклад, земельним правом).

7. За змістом муніципально-правові відносини можна поділити на позитивні та конфліктні.

Позитивні правовідносини пов'язані з реалізацією суб'єктами належних їм прав і обов'язків у відповідності із законодавством та з дотриманням прав і свобод інших суб'єктів.

Існує два види конфліктних правовідносин «орган публічної влади (посадова особа) – фізична або юридична особа».

Перше виникає в результаті скоєння громадянином чи юридичною особою правопорушення – адміністративного, дисциплінарного, кримінального, цивільно-правового. Дрібне хуліганство, прихід на роботу в нетверезому стані, грабіж, убивство іншої людини, – ці діяння громадянина порушують як інтереси окремих людей, так і публічний, в тому числі, державний інтерес. Держава або адміністративно-територіальні одиниці в особі їх органів у цих випадках за власною ініціативою реагує на

скоєння правопорушень, у силу власного обов'язку, не чекаючи скарги. У такому випадку виникають правовідносини конкретного характеру за схемою «орган публічної влади (орган виконавчої чи судової влади, орган місцевого самоврядування) – фізична або юридична особа» конфліктного типу. Це правовідношення – вертикальне і являє собою відносини влади і підпорядкування.

Інші правовідносини у системі координат «орган публічної влади (посадова особа) – фізична або юридична особа» конфліктного типу виникають в результаті порушення першим суб'єктом прав і свобод іншого суб'єкта. Такий конфлікт можна назвати публічно-правовим конфліктом. Приводів для виникнення публічно-правових конфліктів буває багато. Як правило, вони виникають з вини посадових осіб, що зловживають владою. Нерідко приводом для таких конфліктів буває неправильне розуміння громадянами своїх прав, які думають, що посадові особи діють незаконно, помилково оцінюючу ситуацію. Конфлікти посадових осіб і фізичних або юридичних осіб можуть виникати на основі конфлікту правових норм, що містяться в законі і підзаконному акті.

8. Поділ муніциально-правових відносин за їх суб'єктною особливістю на внутрішні та зовнішні. Так, зовнішні муніциально-правові відносини виникають між безпосередніми суб'єктами місцевого самоврядування (територіальними громадами, органами місцевого самоврядування та ін.) та суб'єктами, які не є суб'єктами системи місцевого самоврядування (наприклад, органами державної влади). Такі правовідносини виникають, наприклад, з приводу делегування повноважень, здійснення контролю органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади тощо.

Внутрішні муніципальні-правовідносини виникають між суб'єктами місцевого самоврядування з приводу забезпечення реалізації права на вирішення питань місцевого значення, тобто правовідносини які виникають з приводу реалізації безпосереднього та представницького народовладдя на локальному рівні (наприклад, правовідносини з приводу проведення місцевого референдуму). До цих же відносин слід віднести відносини, які виникають з приводу задоволення локальних життєвих потреб між суб'єктами місцевого самоврядування та підприємствами, організаціями та установами, що діють на території певної адміністративно-територіальної одиниці.

§ 5. Система та види джерел муніципального права як галузі права у зарубіжних країнах

Як і будь-яка галузь права у зарубіжних країнах, муніципальне право має свою систему правових джерел, тобто форм правового вираження його норм і принципів. Французький вчений Р. Давід свого часу запропонував власну систему джерел права, яка має пряме відношення до муніципального права у цих країнах і включає нормативно-правові акти, прецедентне, договірне і звичаєве право, а також юридичну доктрину⁴⁰. Цієї ж класифікації джерел муніципального права дотримуються й деякі українські вчені-муніципалісти⁴¹.

Взагалі в юридичній науці йде постійна дискусія щодо джерел права. Вчені-нормативісти вважають, що такими джерелами можуть бути тільки закони або інші нормативно-правові акти. Прихильники реалістичної школи муніципального права шукають джерела права у реальній практиці застосування чинного законодавства – договорах, угодах, адміністративних і муніципальних актах, тобто у «живому муніципальному праві».

Джерела муніципального права у кожній із зарубіжних країн мають свою специфіку, що обумовлено їх формою держави, політичним режимом, правовими традиціями тощо. З урахуванням особливої ролі правових традицій можна виділити три основні групи зарубіжних країн, в яких джерела муніципального права чітко диференціюються: це країни англо-американської, континентально-європейської та євразійської муніципальної традиції.

В англо-американських країнах основним джерелом муніципального права є судовий прецедент, у континентально-європейських країнах – закон, а в країнах євразійської муніципальної традиції – звичай та інші неписані джерела права. Однак незалежно від правової традиції – основним джерелом муніципального права у зарубіжних країнах формально є їх конституції, які фактично дають правове життя місцевому самоврядуванню.

Слід зазначити, що в англо-американських країнах (багато з них є федераціями) питання місцевого самоврядування рідко регламентується в

40 Див.: Давид Р. Основные правовые системы современности / Пер. с фр. и вступ. ст. В.А. Туманова. – М.: Прогресс, 1988. – 496 с.

41 Наприклад, див.: Кампо В.М. Практикум з муніципального права. – К.: Атіка, 2003. – С. 18-19.

загальнодержавних конституціях, так як це питання віднесено до повноважень суб'єктів федерацій. Тоді як у країнах французької та німецької муніципальної традиції конституційне регулювання місцевого самоврядування на загальнонаціональному рівні є звичайною нормою.

Це, однак, не впливає на ступінь правового, фінансового та іншого забезпечення місцевого самоврядування, так як в обох випадках рівень функціонування муніципально-правових систем – англо-американського та континентально-європейського типу—приблизно однаковий. Але при цьому використовуються різні інструменти та механізми правового забезпечення. Так, наприклад, в англо-американських країнах правовий захист місцевого самоврядування здійснюється переважно через загальні суди, а в країнах континентальної Європи – адміністративні суди.

Демократичні держави йдуть шляхом запровадження у себе джерел муніципального права, характерних для країн континентально-європейської традиції. Приблизно це саме практикують й країни перехідної демократії, але вони не забезпечують роль законів та інших нормативно-правових актів як першоджерел муніципального права і фактично скочуються до системи джерел неотрадиційного муніципального права, де головна роль належить звичаям і т. д. Якби в цих країнах вчені-юристи вивчили реальні джерела муніципального права, то вони у цьому переконалися б дуже швидко.

Прихильники юридичного позитивізму зразка XIX ст., яких чимало у країнах перехідної демократії, ставлять свої країни у досить незручне становище, коли намагаються урівняти джерела муніципального права своїх країн з іншими зарубіжними країнами, виходячи з чисто формальних моментів. Якщо стати на таку позицію, то у країнах перехідної демократії нічого не треба робити для впровадження реального місцевого самоврядування, додержання офіційної системи джерел муніципального права тощо. Досить тільки, наприклад, ці джерела юридично проголосити, а там життя кудись виведе.

Європейською Хартією про місцеве самоврядування встановлюється, що місцеве самоврядування складає одну з основ будь-якого демократичного ладу. Принцип місцевого самоврядування, – проголошується в ст. 2 цього документа, – має бути визнаним у внутрішньому законодавстві, і, по можливості, в конституції держави.

На перший погляд може здатися, що лише у процесі підготовки, обговорення та прийняття основного закону держави може відбуватися конституціоналізація місцевого самоврядування, тобто його інтеграція у конституційну систему держави. З цим важко погодитися, тому що прийняття конституції є тільки передумовою для реальної, а не фіктивної його конституціоналізації. Адже тільки тоді, коли починає діяти основний закон, виникає реальна можливість наповнити його змістом функціонування місцевого самоврядування.

Як джерело муніципального права у країнах англо-американської та континентально-європейської муніципальної традиції, конституції виконують такі основні функції: 1. гаранта місцевого самоврядування; 2. регулятора відносин місцевого самоврядування з громадянами та державою; 3. підстави для притягнення до відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

По-перше, конституції цих країн гарантують автономію місцевого самоврядування. Вони закріплюють принципи місцевого самоврядування, до яких відносяться фінансова, економічна та організаційно-правова автономія, його правова захищеність, державна підтримка тощо (Франція, Польща, Португалія).

По-друге, конституції країн англо-американської і континентально-європейської муніципальної традиції, хоч і в різному ступені, регулюють відносини місцевого самоврядування з громадянами та державою. Саме конституції проголошують права і свободи громадян та забезпечують їх реалізацію, у тому числі й через місцеве самоврядування. Тому тільки конституції можуть регулювати відносини місцевого самоврядування та громадян. Так само й основні відносини самоврядування та держави, що стосуються, наприклад, меж втручання держави у справи місцевого самоврядування (надзвичайний стан тощо), регулюються конституціями.

По-третє, в окремих випадках конституції служать підставами для притягнення до юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Наприклад, за порушення конституційних прав і свобод громадян, норм про територіальну цілісність тощо. В умовах розвитку сепаратистських тенденцій в окремих країнах органи місцевого самоврядування іноді вдаються до політичних заходів, які підривають конституційний лад і тим самим створюють загрозу державній безпеці. Тоді держава

змушена захищати свої суверенні права та притягати до відповідальності винних у порушеннях норм про її конституційний лад.

Між догмою конституції та практикою місцевого самоврядування у зарубіжних країнах може існувати різне співвідношення. У країнах класичної демократії та новодемократичних країнах з їх системою конституціоналізму переважають елементи співпадіння між юридичним і фактичним статусом місцевого самоврядування.

Навпаки, у країнах перехідної демократії між положеннями конституцій та діяльністю органів місцевого самоврядування існує значне розходження. Інакше кажучи, тут конституція не виконує роль основного джерела муніципального права. Цим країнам бракує конституційного громадського руху, який би гарантував реалізацію конституційних положень про місцеве самоврядування.

Отже, конституції зарубіжних держав, як джерело муніципального права — у залежності від рівня демократії у державі — виконують різну роль у регулюванні місцевого самоврядування; а співставлення конституційних норм про місцеве самоврядування та практики їх реалізації — про різні співвідношення між юридичним і фактичним статусом самоврядування.

Однак, конституційні норми не можуть охопити своїм регулюванням всієї багатоманітності суспільних відносин, що виникають у процесі функціонування місцевого самоврядування. Для цього також потрібні інші нормативні акти, які стосуються найважливіших питань організації і діяльності суб'єктів місцевого самоврядування. Саме наявність відповідних актів є свідченням наявності цілісної системи нормативно-правових основ місцевого самоврядування. Тому одним із важливих видів джерел муніципального права є закони про місцеве самоврядування — загальний і спеціальні (територіальні або галузеві).

Закони з питань місцевого самоврядування у зарубіжних країнах виступають поширеним джерелом їх муніципального права. Очевидно, що закони більш детально та конкретно регламентують питання взаємовідносин місцевого самоврядування з громадянами та державою, а також — організації та діяльності його органів і посадових осіб, в тому числі закріплюють нормативні основи міжмуніципальної співпраці.

Ці закони можуть бути різні: про муніципалітети (Ямайка, 2003 р. із змінами і доповненнями), про муніципалітети та муніципальні округи (Нор-

вегія, 1993 р. зі змінами та доповненнями), комунальний закон (Швеція, 1977 р. із змінами і доповненнями), про повітове самоврядування (Польща, 1998 р.), про фінансування гмін (Польща, 1993 р.) і т. д.

У багатьох зарубіжних країнах місцеві вибори регламентуються окремими законами, а в деяких з них – виборчими кодексами (Албанія, Молдова та інші).

В окремих країнах закони про місцеве самоврядування включені до офіційних кодексів, заснованих на інкорпорації актів. Так, в Адміністративному кодексі Франції містяться, наприклад, норми закону 1982 р. щодо прав і свобод комун, департаментів та регіонів (про реформу місцевого самоврядування), а також закону 1983 р. щодо розподілу повноважень між комунами, департаментами і регіонами тощо.

Ступінь регулювання законами питань місцевого самоврядування у зарубіжних країнах визначається їх вищими органами державної влади. Цей ступінь визначається рівнем суспільно-політичних потреб у такому регулюванні, обумовлених рівнем розвитку демократії в державі та іншими соціальними, економічними тощо факторами.

У країнах англо-американської муніципальної традиції законодавче регулювання не має такого значення для місцевого самоврядування, як у країнах континентально-європейської муніципальної традиції, оскільки тут основним джерелом муніципального права є судовий прецедент. У країнах євразійської муніципальної традиції законодавче регулювання номінально відіграє важливу роль, а фактично його роль мізерна по тій простій причині, що ніхто закони не виконує – їх тільки читають, пропагують і критикують.

В країнах-членах Ради Європи особливим джерелом муніципального права у ранзі закону є Європейська хартія місцевого самоврядування 1985р. Особливе значення має Хартія для країн пострадянського простору, які фактично не так давно розпочали процес входження у класичне місцеве самоврядування. Є й інші акти європейського муніципального права, які є джерелами муніципального права зарубіжних країн: Європейська хартія регіональних мов або мов меншин 1992 р., Європейська хартія міст 1992 р., Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні 1992 р., Європейська ландшафтна конвенція 2000 р., Європейська Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні та деякі інші⁴².

42 Див.: Збірка договорів Ради Європи / Відп. За вип. Вишневський Є.М. – Concil of Europe, 2000. – С. 175-228.

З інтенсифікацією процесів глобалізації та міжнародної міждержавної інтеграції система джерел муніципального права також якісно видозмінюється.

Як відомо, країни Європейського Союзу, а також їх відповідні муніципалітети уже тривалий час переймаються питаннями, які стосуються подальшого регіонального та міського розвитку в умовах глобалізації. Утворення збалансованого у економічному, соціальному та екологічному аспектах локального простору, так званого «розумного міста» та «розумного населеного пункту» є одним із першочергових завдань, що стоїть перед органами та посадовими особами місцевого самоврядування європейських країн.

Про муніципалізацію глобальних проблем людства засвідчує Європейська платформа стійкого міста («Sustainable Cities Platform»). Загалом же, варто зазначити, що європейська кампанія стійкого розвитку малих та великих міст Європи бере свій початок ще з кінця минулого століття, а саме 1994 року, тим самим маючи більш як двадцятилітню історію. Саме у цьому році в м. Ольборг (Данія), відбулася перша Європейська конференція зі стійкого розвитку великих і малих міст Європи, яка фактично стала реакцією муніципалітетів країн Європи на прийнятій ООН у 1992 році Міжнародній конференції з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро «Порядок денний на XXI століття», тобто плану дій щодо забезпечення стійкого розвитку.

Результатом вищевказаної європейської Конференції стало прийняття Ольборгської хартії, яку підписали більше 3000 місцевих органів публічної влади з більш ніж 40 країн, тим самим надавши «старт» для подальшого поступу концепції місцевого стійкого (збалансованого) розвитку, а згодом і появи та функціонування відповідної Платформи на Європейському континенті⁴³. Заклавши підвалини для подальшого просування ідеї стійкого розвитку великих і малих міст Європи, а також для її нормативної об'єктивізації, Ольборгська хартія 1994 року й сьогодні не втратила своєї актуальності, виступаючи в ролі рамкового міжнародного документа зі стійкого розвитку, орієнтованого в основному саме на муніципально-правовий рівень. І що особливо важливо, згадана Конференція та її підсумковий документ є свідомим того, що муніципалітети, органи та посадові особи,

⁴³ <http://www.sustainablecities.eu/the-aalborg-charter/>

наділені муніципальною публічною владою тривалий час переймаються глобальними проблемами на локальному рівні, консолідовано намагаються їх обговорювати та вирішувати. Станом на сьогодні нормативним підґрунтям Європейської платформи стійкого розвитку великих та малих міст Європи, включаючи Ольборзьку хартію 1994 р., є уже вісім документів (звітів), прийнятих на відповідних конференціях⁴⁴.

З них особливої уваги заслуговують Ольборзькі зобов'язання (2004), що стали результатом 4-ї конференції зі стійкого розвитку великих та малих міст Європи. Вони налічують 10-ть зобов'язань, покликаних забезпечити стійкий розвиток європейських міст. Одним із таких зобов'язань звучить наступним чином: «зберігати суспільство, в якому є місце та підтримка кожному члену громади»⁴⁵. Для цього муніципалітети повинні вжити заходів, щоб пом'якшити становище бідних; забезпечити рівний доступ до суспільного сервісу, освіти, можливостей з працевлаштування, підвищення професійних навичок та інформації на локальному рівні; гарантувати добрі умови проживання тощо.

Підзаконні акти також відіграють роль джерел муніципального права у зарубіжних країнах. До них відносяться декрети, укази, ордонанси, інструкції та інші акти глав держав, урядів та центральних відомств виконавчої влади цих країн.

Акти місцевого самоврядування виступають важливим джерелом муніципального права і необхідним елементом нормативно-правового механізму реалізації муніципальної влади.

44 Charter of European Cities & Towns Towards Sustainability (as approved by the participants at the European Conference on Sustainable Cities & Towns in Aalborg, Denmark on 27 May 1994): http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Aalborg_Charter/Aalborg_Charter_English.pdf; The Lisboa Action Plan: http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Conferences/Lisbon/lisboa_action_plan.pdf; THE HANNOVER CALL of European Municipal Leaders at the Turn of the 21st Century: http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Conferences/Hannover/Hannover_call.pdf; AALBORG+10 - INSPIRING FUTURES: http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Aalborg_Commitments/Aalborg_Commitments_English.pdf; SPIRIT OF SEVILLA 2007 at the occasion of the 5th European Sustainable Cities and Towns Conference: http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Conferences/Sevilla/SPIRIT_OF_SEVILLE.pdf; THE DUNKERQUE 2010 LOCAL SUSTAINABILITY DECLARATION: http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Conferences/Dunkerque/THE_DUNKERQUE_2010_LOCAL_SUSTAINABILITY_AGENDA_21May_Final.pdf; 7th European Conference on sustainable cities & towns A green and socially responsible economy: a solution in times of crisis?: 17-19 APRIL, 2013 Geneva, Switzerland www.sustainablegeneva2013.org; 8th European Conference on Sustainable Cities & Towns TRANSFORMATIVE ACTION: THE POTENTIAL FOR EUROPE 27-29 April 2016, Basque Country, Bilbao: http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Conferences/Basque_Country/Outcomes_Basque2016.pdf.

45 AALBORG+10 - INSPIRING FUTURES http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Aalborg_Commitments/Aalborg_Commitments_English.pdf

Більшу частину підзаконних джерел муніципального права у зарубіжних країнах складають акти місцевого самоврядування: статuti громад (гмін, комун тощо), регламенти органів місцевого самоврядування, типові правила забудови територій, плани соціально-економічного розвитку, рішення про ухвалення бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць тощо. Одні з цих актів мають невизначений час дії (наприклад, статuti громад), а інші – чітко встановлений у них час дії (наприклад, рішення про місцевий бюджет, яке приймається на один рік). Особливе значення мають акти місцевого самоврядування з бюджетних питань, оскільки в них відбивається основна форма автономії самоврядування – фінансова.

Всі ці акти знаходяться між собою у певному зв'язку, причому не тільки у змістовному плані. При цьому пріоритет належить актам, які приймаються самим населенням. Адже безпосереднє волевиявлення громадян служить найбільш демократичним джерелом правотворчості. Особисті та соціальні інтереси знаходять тут органічне поєднання. Причому в інституціональному відношенні такі рішення можна називати актами місцевого самоврядування, оскільки зближується та навіть зливається коло осіб, які приймають рішення, та коло осіб, які виконують ці рішення. За своїм характером, ознакам, суб'єктам, змістом та сферам регулювання ці акти неоднакові.

Класичним, найбільш розповсюдженим та значущим у системі локальних нормативно-правових актів джерелом муніципального права у зарубіжних країнах виступають статuti громад або так звані муніципальні хартії. Вони є важливою нормативною умовою функціонування муніципальної влади, необхідним елементом правової основи муніципальної демократії. Саме орієнтація на прийняття власних «комунальних конституцій» найбільш оптимально відповідає ідеї розмаїття й свободи вибору напрямів і видів локальної діяльності населення за місцем проживання.

Оцінюючи роль хартії самоврядування, слід відзначити, що вони дають територіальним громадам можливість самостійно обрати структуру свого управління, забезпечуючи «плюралізм форм місцевої демократії»⁴⁶. Статuti «відтворюють та адаптують до місцевих умов численні закономірності, впорядковують їх в логічному викладенні, супроводжують

⁴⁶ Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М., 1998. – С.44.

необхідними коментарями, сприяють виникненню у населення вірних та достатньо повних уявлень про структуру та роботу механізму місцевого самоврядування»⁴⁷, створюють легальні умови для формування і впровадження додаткових прав та свобод членів територіальних громад, виходячи з того, що конституційні права не є вичерпними.

В даний час природі статутів територіальних громад (колективів, місцевих спільнот) приділяється все більше уваги як у вітчизняній, так і зарубіжній літературі. Більшість авторів схиляється до точки зору, що статут територіальної громади, як основний акт локальної саморегуляції, з яким співвідносяться інші акти, рішення і дії місцевого самоврядування, повинен мати найвищу юридичну силу серед актів, які видаються в системі місцевого самоврядування. Деякі автори взагалі розглядають статути як різновид актів кодифікаційного значення⁴⁸.

Сьогодні статути громад досить поширені в країнах Європи та Америки. При цьому для сучасної муніципальної практики характерним є велике різноманіття статутів, які відрізняються формою, змістом, порядком прийняття, юридичною силою. Так, у США право муніципалітетів на «гомруль», тобто «право розробляти, приймати та змінювати хартії свого управління»⁴⁹, може встановлюватися як конституцією, так і законами, які приймаються легіслатурою штату. Вперше право муніципалітетів приймати власні хартії було закріплено в Конституції штату Міссурі в 1875 р. У даний час лише шість штатів з 50 не передбачають для муніципалітетів на своїй території хартії самоврядування.

У ряді штатів США право прийняття хартії закріплено за містами, чисельність населення яких перевищує певний мінімум (наприклад, у Арізоні – не менше 3,5 тис. осіб, в Техасі – 5 тис.). У деяких штатах хартії самоврядування передбачені, окрім міст, також за графствами та тауншипами.

Як правило, конституції та закони штатів у США передбачають, що хартії самоврядування приймаються безпосередньо населенням, тобто шляхом референдуму. Зміни до хартії можуть пропонуватися безпосередньо муніципальними радами або утвореними спеціальними комісіями, до яких можуть входити як прості громадяни, так і представники муніципалітету.

47 Барабашев Г.В. О хартиях местного самоуправления в США // Государство и право. – 1994. - №5. – С.128.

48 Adrian Ch. R. State and Local Government. – N.Y., 1972. – P.117 / Цит. за: Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М., 1998. – С.43.

49 Шутрина Е.С. Муниципальное право. – М., 1999. – С.114-115.

Як правило, хартії, після їх прийняття мають затверджуватися у легіслатурах штатів, але при цьому існують певні обмеження та винятки. Так, згідно з Конституцією Каліфорнії Законодавчі збори штату можуть відхилити пропоновану на затвердження хартію, але не вправі вносити до неї зміни. Згідно з Конституцією штату Нью-Йорк прийнята або змінена містом хартія на затвердження законодавчого органу штату не подається.

Слід зазначити, що наявність хартій місцевого самоврядування ні в якому разі не звільняє муніципалітети від підпорядкування закону, хоча й «робить її більш ліберальною, терплячою до муніципальних вільностей». Більша частина положень таких хартій прямо заснована на нормах досить розгалуженого законодавства штатів. Муніципальні статuti відтворюють норми законів або їх конкретизують, деталізують та доповнюють процедурними моментами.

Включення до муніципальної хартії положень, які прямо суперечать нормам конституції та законів штатів, дає підстави для винесення судами рішень про недійсність таких положень або про перевищення повноважень муніципалітетів. Ідеологічним виправданням цієї практики є положення про те, що штат делегує частину своїх повноважень органам місцевого самоврядування, визначаючи при цьому як обсяг самих цих повноважень, так і можливість їх позбавлення муніципальних органів, якщо це буде визнано доцільним з точки зору штату⁵⁰.

Ще одним важливим джерелом муніципального права є прецедентне право, причому не тільки в країнах англо-сансонської, але і континентально-європейської муніципальної традиції. Адміністративні суди в останніх країнах так само творять судове прецедентне право у сфері місцевого самоврядування, як і загальні суди у перших країнах.

У теорії права існує дискусія про те, до яких його джерел відносити рішення конституційних судів – до нормативних актів, оскільки їх рішення є обов'язковими для всіх суб'єктів права чи до судових прецедентів, так як ці рішення можна застосовувати тільки до аналогічних ситуацій. Очевидно, що рішення конституційних судів можуть носити прецедентний характер. Але не завжди.

Зокрема, у процесі діяльності самих органів місцевого самоврядування складаються різні муніципальні прецеденти, які стають правилами по-

50 Местное самоуправление. Учебн. и научно-практ. пос. / В.И. Васильев. – М., 1999. – С.144.

ведінки для суб'єктів самоврядування, якщо вони не суперечать закону чи судовому прецеденту. Наприклад, ухвалою ради м. Кракова (Польща) від 24 січня 1996 р. у справі бюджету м. Кракова на 1996 р. параграфом 9 було передбачено право уряду міста самостійно брати на себе зобов'язання на суму до 2 млн. злотих. Багато муніципальних прецедентів закладено у статутах громад тощо⁵¹.

У практиці зарубіжних країн, крім судових і муніципальних прецедентів, поширеними є й парламентські та адміністративні прецеденти, які також можуть бути джерелами муніципального права.

Динаміка еволюційних процесів розвитку й удосконалення поняття та системи джерел муніципального права знаходить свій прояв у розширенні традиційного кола як історичних типів джерел муніципального права, так і сучасних джерел права, серед яких, як правило, провідне місце посідає нормативно-правовий акт. Але процеси новації держави, становлення розвиненого громадянського суспільства викликають до життя якісно нові джерела права, до яких, передусім, належить нормативний договір, що стає головною юридичною формою, яка визначає права та обов'язки суб'єктів⁵².

Як вказується у сучасних дослідженнях з проблем місцевого самоврядування, муніципальній практиці зарубіжних країн тривалий час відоме таке джерело права як договір. Із врахуванням особливостей муніципального права (високого рівня децентралізації та диспозитивності його норм та інститутів) можна говорити про важливу роль нормативних договорів як джерел муніципального права. Мова йде про нормативно-правові договори, однією з сторін яких виступають суб'єкти місцевого самоврядування⁵³.

Серед цих договорів до джерел муніципального права відносяться лише договори та угоди, які містять муніципально-правові норми та які укладені на місцевому рівні. Як свідчить світовий досвід, їхнє значення обумовлено насамперед можливістю взаємного делегування на договірній основі повноважень місцевого самоврядування та органів державної

51 Наприклад, див.: Uchwała Nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 kwietnia 1996 r. w sprawie Statutu Miasta Krakowa. || Gazeta Urzędowa Miasta Krakowa. – Krakow, dnia 24 kwietnia 1996 r. Nr 8. – Str. 103-114/

52 Спиридонов Л.И. Теория государства и права. – М., 1995. – С.144.

53 Батанов О.В., Кампо В.М. Муніципальне право зарубіжних країн. Навч. посіб. / За заг. ред. П.Ф. Мартиненка. – К., 2005. – С.71.

влади; договірними формами перерозподілу повноважень між різними органами територіальних громад; утворення асоціацій, муніципальних союзів та інших об'єднань органів місцевого самоврядування з передачею певних повноважень органам цих асоціацій та союзів. Цими договорами можуть визначатися також взаємовідносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, які не є об'єктами муніципальної власності, тощо⁵⁴.

Цими джерелами можуть бути договори муніципальних органів між собою, з місцевими органами виконавчої влади, з органами місцевого самоврядування зарубіжних країн, з громадськими організаціями щодо співробітництва, розмежування повноважень, вирішення конфліктів, виконання публічних зобов'язань тощо.

Дійсно, міжмуніципальне співробітництво на підставі укладення відповідних договорів (угод) між суб'єктами місцевого самоврядування є досить поширеною практикою в багатьох країнах світу. Так, для прикладу, муніципалітети провінції Онтаріо (центрально-східний регіон Канади) можуть укладати між собою або з місцевими органами державної влади угоди задля спільного вирішення питань, віднесених до їх повноважень. Відповідні угоди поширюють свою дію на територію, в межах якої той чи інший муніципалітет (муніципалітети) реалізовує муніципальну владу⁵⁵.

В контексті вищесказаного варта уваги також «Угода про співробітництво та консультування між містом Торонто та провінцією Онтаріо»⁵⁶. Відповідно до положень даної Угоди, вона покликана забезпечити зміцнення співпраці між Урядом Онтаріо та муніципалітетом Торонто в питаннях, пов'язаних із управлінням провінцією задля досягнення спільних цілей і прийняття більш обґрунтованих рішень. Також в Угоді наголошується, що між суб'єктами, які її уклали надзвичайно важливим є обмін інформацією щодо широкого кола питань, які становлять взаємний інтерес, а також визначення впливу на функціонування муніципалітету в результаті запропонованих змін у законодавство, регламенти, постанови або підзаконні акти в межах провінції. В основі такого роду співпраці закладено наступні принципи: 1) поваги до юрисдикції та повноважень один одного; 2) за-

54 Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. – М., 2002. – С.321.

55 Municipal Act, 2001, S.O. 2001: <https://www.ontario.ca/laws/statute/01m25#BK30>

56 Agreement on Cooperation and Consultation between the City of Toronto and the Province of Ontario : <https://www.ontario.ca/page/agreement-cooperation-and-consultation-between-city-toronto-and-province-ontario>

безпечення співпраці з питань спільної політики та/або інших рішень, що становлять взаємний інтерес; 3) зобов'язання консультивати один одного у випадках та з питань, передбачених Угодою; 4) визнавати інтереси один одного та підтримувати у взаємовідносинах з іншими публічно-владними суб'єктами.

Нормативний договір як джерело муніципального права також набуває широкого застосування у Норвегії, зокрема в питаннях покращення ефективності міжмуніципального співробітництва. Так, як зазначено у Законі «Про муніципалітети та муніципальні округи»⁵⁷, головною метою якого є полегшення умов функціонування муніципалітетів, раціонального та ефективного муніципального управління з урахуванням спільних інтересів в рамках національної спільноти та з метою забезпечення стійкого розвитку, для міжмуніципальної співпраці повинна бути укладена письмова угода (ст. 28-1). Угода про співробітництво містить положення про: сторін угоди; завдання та повноваження щодо спільного прийняття рішень; фінансове врегулювання взаємовідносин, пов'язаних із співпрацею між муніципалітетами; детальні правила припинення співробітництва тощо.

У демократичних державах більш поширеними є традиції неформального муніципального договірного права. Тут, як правило, неписані угоди органів та, особливо, посадових осіб місцевого самоврядування визначають механізми реалізації або нереалізації законів і підзаконних актів. Тому узгодження питань реалізації нормативно-правових актів органами і посадовими особами місцевого самоврядування у цих країнах нерідко займає більше часу ніж саме їх виконання. Очевидно, що значна частина неофіційних муніципальних угод є незаконними, але вони існують, тому що це вигідно правлячій у цих країнах номенклатурі, яка діє за принципом: немає угоди між зацікавленими суб'єктами права, немає виконання закону.

Як свідчить зарубіжний досвід, застосування публічних договірних відносин у сфері місцевого самоврядування може стосуватися економічних відносин, суб'єктами яких є аборигенні народи, наприклад нечисленні корінні народи Півночі. Законодавство більшості сучасних держав, не містить яких-небудь перешкод для розширення договірної практики. Сьогодні така форма активно застосовується за кордоном: Канаді, Франції,

⁵⁷ Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven): https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107#KAPITTEL_5

США й інших державах. Такий спосіб може сформувавши альтернативний бюджетному фінансуванню механізм економічного розвитку аборигенних народів, що дозволить перевести їх господарства на умови самозабезпечення і саморозвитку. Крім того, це істотно збагачує інструментарій державно-правового регулювання економіки, що останнім часом зведений лише до системи норм, до законодавства. Договору ж приділяється роль юридичного факту, угоди, що не зовсім відповідає його правовій природі й призначенню. Договір являє собою самостійний правовий засіб. Його достоїнствами є гнучкість, можливість обліку всієї специфіки умов проживання і господарювання аборигенних народів, наділення їх значними повноваженнями, закріплення пільг, створення реальних передумов для їхнього економічного відродження.

Правовий звичай є також важливим джерелом муніципального права зарубіжних країн. Однак у законодавстві іноді закріплюється не сам муніципальний звичай, як джерело права, а місцева традиція, яка має більш широке значення ніж цей звичай. Так, згідно з ч. 1 ст. 131 Конституції Російської Федерації 1993 р. місцеве самоврядування здійснюється у міських, сільських поселеннях та інших територіях з урахуванням історичних та інших місцевих традицій.

Але муніципально-правові звичаї можуть мати і нелегальний характер (кругова порука, зрівнялівка, хабарництво), якщо вони засновані на nepoтизмі (кумістві, сватовстві тощо) та інших засадах, що суперечать закону. Тому в муніципальному праві багатьох зарубіжних країнах встановлені обмеження щодо впливу родинних відносин у сфері місцевого самоврядування. Наприклад, у Ко муніципальному законі Швеції є норма про те, що член ко муніципального правління (виконавчого органу самоврядування) не може брати участь у розгляді або бути присутнім при обговоренні справ, які стосуються його особисто, його дружину (чоловіка), дітей, батьків, братів і сестер або інших близьких йому людей (друзів, однокурсників тощо).

Проблема муніципально-правових звичаїв, насамперед, актуальна для країн євразійської муніципальної культури, де нелегальні муніципальні звичаї й традиції мають значне поширення, що дає певні підстави вважати моделі місцевого самоврядування та муніципального права у цих країнах традиціоналістськими.

Муніципальне стратегічне планування як невід'ємний процес сучасного місцевого врядування спрямоване на формування пріоритетів май-

бутнього збалансованого економіко-соціально-екологічного розвитку територіальної громади. Для цього процесу вкрай важливо нормативно закріпити пріоритетні цілі, які відображають волю жителів-членів територіальної громади на реалізацію відповідного муніципального інтересу, що, у свою чергу, спонукатиме органи та посадових осіб, наділених муніципальною владою, здійснювати ефективну локальну нормотворчість через прийняття нових та вдосконалення існуючих актів місцевого самоврядування, від яких залежатиме успішність досягнення поставлених у муніципальній стратегії розвитку цілей.

Наприклад, у Сербії згідно з рекомендаціями Постійної конференції міст та муніципалітетів, усі муніципалітети повинні мати так звані інтегровані стратегії збалансованого розвитку. Тобто, підхід до формування положень стратегії повинен не тільки відповідати ідеям стійкого (збалансованого) розвитку, але і бути при цьому інтегрованим, тобто сформованим за участі усіх зацікавлених суб'єктів⁵⁸.

Локальне стратегічне планування є надзвичайно корисним для розвитку місцевих демократичних інститутів. Його результатом є офіційний документ, названий стратегією розвитку, яка включає та об'єднує всі необхідні компоненти муніципального планування для місцевого розвитку. Іншими словами, задоволення суспільних інтересів постійно присутнє в процесі стратегічного планування на муніципальному рівні, і місцеві жителі повинні мати можливість активно приймати участь при обговоренні та розробці відповідних стратегічних документів⁵⁹. Фактично йдеться про локальні форми демократії участі, або ж інтеграційний процес формування стратегій муніципального розвитку.

Як показує зарубіжна муніципально-правова практика, стратегія місцевого розвитку стала сьогодні невід'ємним елементом системи актів, що приймаються на рівні функціонування місцевого самоврядування. З огляду на це виникає закономірне запитання: яке місце займає та відповідно яку роль виконує вказаний документ в системі джерел муніципального права? Чи можемо ми стратегію місцевого розвитку, зважаючи на її про-

58 Florian Hauser Municipal Development Strategy Process: A toolkit for practitioners / Florian Hauser, Milan Marjanovic// 2010 VNG International. – p. 54

59 Branko Dimeski Strategic planning of local development in the republic of macedonia with focus on makstat database : [http://uklo.edu.mk/filemanager/HORIZONTI 2017/Horizontali serija A volume 19/20.Branko Dimeski - Strategic planning of local development in the Republic of Macedonia.pdf](http://uklo.edu.mk/filemanager/HORIZONTI%202017/Horizontali%20serija%20A%20volume%2019/20.Branko%20Dimeski%20-%20Strategic%20planning%20of%20local%20development%20in%20the%20Republic%20of%20Macedonia.pdf)

грамний, орієнтований на майбутню перспективу характер, назвати джерелом муніципального права?

Історичний світовий досвід реформ, що проводяться в сфері місцевого самоврядування в ряді держав світу, політичні та наукові суперечки з приводу перетворень цієї сфери, наукові дослідження в галузі муніципальних правових відносин з усією очевидністю свідчать про те, що істотною умовою розвитку місцевого самоврядування є його нормотворчість. Саме в нормотворчості в органах місцевого самоврядування необхідні скоординовані дослідження, дії у розробці та реалізації юридичної тактики і стратегії. Без чіткого з'ясування природи даних юридичних явищ важко вирішувати наукові та практичні питання, пов'язані з раціональною організацією та подальшим удосконаленням нормотворчості й реалізації нормативних правових актів, їх юридичною інтерпретацією і систематизацією. Очевидно, що недостатній рівень розробленості на загальнодержавному рівні ускладнює розробку юридичної стратегії на місцевому рівні⁶⁰.

Муніципальна стратегія розвитку безперечно є письмовим документом із особливою формою вираження інформації, що міститься в ній; така стратегія будучи затвердженою відповідною місцевою радою також є офіційним документом. Як відомо, матерія місцевого самоврядування наповнюється життєвою енергією насамперед через потреби та інтереси людей, тобто жителів сіл, селищ, міст. В умовах глобалізованого світу однією із вкрай важливих потреб жителів-членів територіальної громади є не лише забезпечення комплексу соціальних, економічних, екологічних прав і свобод, але досягнення балансу в їх задоволенні з урахуванням інтересів майбутніх поколінь. Муніципальна стратегія розвитку виступає в ролі нормативно закріпленої, формально вираженої основи, що закладає підґрунтя для відповідного розвитку. Стратегія, як явище, вже тривалий час використовується як інструмент розв'язання проблем. Питання: що потрібно робити в довгостроковій перспективі, як керувати процесами життєдіяльності – є основними у світовій практиці планування місцевого розвитку. Комплексна муніципальна стратегія розвитку – це суспільно підтримані і прийняті напрями місцевого розвитку, включаючи його місію, головні цілі та розподіл ресурсів для досягнення таких цілей.

⁶⁰ Інституційно-функціональна організація місцевої влади в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку: аналітичний огляд /Битяк Ю. П., Любченко П. М. та ін. / за ред. С. Г. Серьогіної, І. В. Яковюка. – К. – 2009. – с. 67.

Враховуючи зміст положень муніципальної стратегії розвитку, власне її функціональне призначення, можна прийти до висновку, що у такі стратегії закладаються основи щодо майбутнього врегулювання нових, а також вдосконалення існуючих муніципально-правових відносин, які стосуються збалансованого соціального, економічного та екологічного розвитку територіальної громади. Більше того, наприклад, в одному із стратегічних планів розвитку муніципалітету під назвою «Town of Milk River», що знаходиться в провінції Альберта, в Канаді, зазначається, що відповідний стратегічний та перспективний план розвитку громади є довгостроковим, локальним нормативним документом з планування, який визначає цілі та завдання для майбутнього розвитку вказаної громади⁶¹.

Стратегія розвитку громади (муніципальна стратегія розвитку) є консолідуючою платформою взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування. Це своєрідна уніфікована форма виразу синтезу різноаспектних місцевих інтересів.

Муніципальну стратегію розвитку потрібно розуміти як прийнятий представницьким органом місцевого самоврядування акт-документ прогностичного характеру, який містить положення, що визначають детерміновані глобалізаційними процесами пріоритетні цілі розвитку територіальної громади, способи та засоби їх досягнення в середньостроковій (до 5 років) або довгостроковій перспективі (більше 5 років), виражають уніфіковану форму синтезу різноаспектних місцевих інтересів через закріплення спільного бачення пріоритетів майбутнього поступу жителів-членів територіальної громади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, стимулюють ефективний розвиток локальної нормотворчості у напрямку формування громад стійкого (збалансованого) розвитку.

Її правове значення вбачається у наступному: муніципальна стратегія розвитку сприяє упорядкуванню муніципально-правових відносин; розширює предмет муніципально-правового регулювання; наповнює джерельну базу муніципального права; консолідує суб'єктів місцевого самоврядування; сприяє реалізації прогностичної функції у місцевому самоврядуванні; залучає територіальну громаду безпосередньо, а також представницькі та інші органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб до вирішення глобальних проблем сучасності (діалектика глобаль-

61 Municipal Development Plan «Town Of Milk River» / Prepared by the Oldman River Regional Services Commission. P.1.

ного та локального); сприяє втіленню концепції стійкого (збалансованого) розвитку на місцевому рівні; стимулює якісну роботу органів та посадових осіб місцевого самоврядування, особливо через локальну нормотворчість; сприяє проявам та розвитку форм локальної демократії; позитивно впливає на муніципально-правову свідомість жителів-членів територіальної громади; підвищує потенціал територіальної громади; наближає територіальну громаду до мережі світових соціальних взаємин, зокрема через її залучення у процес вирішення глобальних проблем сучасності; прогнозує майбутній пріоритетний розвиток територіальної громади, виражаючи концептуальні засади поступу територіальної громади тим самим дає шанс територіальній громаді на краще майбутнє.

Не останню роль серед джерел муніципального права у зарубіжних державах відіграє муніципальна доктрина: офіційна та неофіційна. До муніципальної доктрини відносяться офіційні документи про муніципальну реформу або різного роду неофіційні документи, як коментарі, довідники⁶², монографії, підручники⁶³, посібники, положення яких використовуються при врегулюванні муніципально-правових відносин. Для практики, насамперед, важливою є офіційна доктрина.

Звичайно, що у зарубіжних країнах поширеними є різні муніципально-правові доктрини, які розширюють або звужують роль місцевого самоврядування, обґрунтовують ті чи інші відносини між державою та місцевим самоврядуванням тощо. Муніципально-правова доктрина може впливати на регулювання суспільних відносин тоді, коли існують протиріччя у чинному законодавстві, мають місце прогалини у праві, необхідно висунути принципово нову догму права для формування відповідної правової політики тощо.

Отже, характерною рисою системи джерел муніципального права у зарубіжних країнах є їх багатоманіття, що немає нічого спільного з їх архаїчністю. Навпаки, багатоманіття цих джерел є гарантією того, що захист прав і свобод громадян у сфері місцевого самоврядування, як і самого самоврядування є більш надійним⁶⁴.

62 Наприклад, див.: Довідник з міжнародної термінології права та управління. Німецько-український текст. Серія У Том 2. *Kommunale Selbstverwaltung*. Комунальне самоврядування. – Мюнхен-Бонн: Баварська школа управління, Федеральна академія державного управління при Федеральному міністерстві внутрішніх справ. – 1998. – 210 с.

63 Наприклад, див.: Гарнер Д. Великобританія. Центральное и местное управление. – С. 289-365.

64 Муніципальне право зарубіжних країн. Навчальний посібник / Авт. кол.: Баймуратов М.О., Батанов О.В., Кампо В.М., Музика О.А. / За заг. ред. проф. П.Ф. Мартиненка. – К., 2005. – 266 с.

Муніципальне право – це не застигла форма суспільно-політичних відносин, яка штучно підштовхується нормотворчістю. Будь-яким теоретичним правовим утворенням передувала практична діяльність людей, яка знайшла своє втілення у достатньо стійких зв'язках та відносинах. Особливо це характерно для місцевого самоврядування, матерія якого наповнюється життєвою енергією насамперед через потреби та інтереси людей – жителів сіл, селищ, міст. Будь-який нормативно-правовий акт, – будь-то закон чи підзаконний акт, – має враховувати це. Ця закономірність набуватиме більшої ваги із становленням реального місцевого самоврядування.

§ 6. Роль та значення муніципального права у системі права та процесах становлення місцевого самоврядування

В системі права муніципальне право, насамперед, належить до публічного права, оскільки воно стосується насамперед і головним чином самостійного виду публічної влади – муніципальної влади, яка належить територіальним громадам і здійснюється ними безпосередньо або через утворювані ними органи, а також регулює відносини, пов'язані із реалізацією та захистом прав людини і громадянина у сфері місцевого самоврядування – муніципальних прав особистості.

Водночас, муніципально-правові відносини являють собою свого роду інтегральне поле, яке забезпечує єдність публічних та приватних інтересів на правовому рівні. Адже для реального здійснення місцевого самоврядування однаково важливе значення має і реалізація інтересів муніципальної влади як публічної влади територіальної громади, і захист кожної окремої особистості, забезпечення її автономії та недоторканності, честі і гідності тощо саме як члена місцевої співдружності, як своєрідного асоційованого учасника місцевої самоврядної влади. Тим самим на даному рівні як раз і отримують індивідуалізацію публічні за своєю природою владовідносини, що передбачає їх трансформацію у муніципально-правові відносини, тоді як останні як раз і виступають своєрідним правовим інтегралом свободи особистості, прав людини, економічної та політичної влади населення. А саме муніципальне право, яке забезпечує регулювання цих відносин, набуває статусу пограничної галузі між публічним та приватним правом⁶⁵.

65 Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. – М., 2004. – С. 111.

Муніципальне право є галуззю права, норми якої регулюють насамперед і головним чином суспільні відносини, які виникають в процесі визнання, становлення, організації та здійснення муніципальної влади, а також реалізації та захисту муніципальних прав особистості та виражають публічні й приватні, соціально-економічні та політичні цінності муніципальної демократії та прав людини.

Муніципальне право є складовою частиною системи права будь-якої демократичної країни. В силу багатогранності проявів такого суспільно-політичного явища як місцеве самоврядування, воно тісно пов'язано з іншими галузями права. Так, найтісніший зв'язок існує з конституційним правом, за рахунок норм якого визначально почало формуватися муніципальне право.

Відомо, що муніципальне право у зарубіжних країнах виступає у трьох якостях: як галузь національного права, наука і навчальний курс. Щодо країн-членів Ради Європи, то відносно них можна говорити й про четверту якість муніципального права як галузі європейського права.

Муніципальне право зарубіжних країн складається з муніципального права кожної суверенної зарубіжної країни, в якій існує демократична система місцевого самоврядування. Тому для того, щоб з'ясувати поняття і предмет муніципального права, потрібно проаналізувати ці категорії стосовно муніципального права окремо взятих зарубіжних країн.

Муніципальне право як відносно самостійна галузь тісно пов'язане також з рядом галузей приватного права, зокрема, з цивільним, трудовим, житловим та іншими галузями. В кінцевому випадку, на думку деяких авторів, норми цивільного, трудового, житлового, підприємницького, адміністративного, бюджетного, земельного та інших галузей права, не змінюючи своєї первинної галузевої належності, потрапляють у поле дії норм муніципального права, перетворюючись у засоби муніципального регулювання. Іншими словами, вважають ці дослідники, у сфері місцевого самоврядування муніципальне право набуває відносно норм інших галузей (за виключенням конституційного права) роль керуючої, орієнтуючої системи. У цьому проявляється особлива загальноправова функція муніципального права та головна особливість методу (режиму) муніципального регулювання суспільних відносин⁶⁶.

⁶⁶ Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник. – М.: Юристъ, 2006. – С. 13.

Муніципальне право виконує це різними шляхами, зокрема, шляхом закріплення на основі конституційних норм цінностей, цілей та принципів місцевого самоврядування; встановлення базових категорій та конструкцій, які мають міжгалузеве значення; встановлення функцій та повноважень суб'єктів місцевого самоврядування; встановлення колізійних правил, які визначають пріоритет дії одних норм перед іншими у сфері місцевого самоврядування тощо.

Слід зазначити, що безапеляційне судження про «комплексний» характер муніципального права не тільки не вирішує проблеми, а й ускладнює її, гальмуючи процес становлення муніципального права як самостійної галузі національного права. Тому, ми вважаємо, що, насамперед, дискусію необхідно проводити в контексті адекватного наповнення предмета муніципального права питаннями, пов'язаними із виникненням, становленням, розвитком, організацією та функціонуванням муніципальної влади, а також реалізацією та захистом муніципальних прав особистості, включаючи принципи, форми, засоби вирішення населенням питань місцевого значення.

В окремих країнах автори розглядають муніципальне право, як комплексну галузь права⁶⁷, в інших – як галузь законодавства, а в деяких – як підгалузь конституційного (державного) права⁶⁸ чи навіть підгалузь адміністративного права⁶⁹.

Така відмінність у підходах до визначення поняття та предмету муніципального права у зарубіжних країнах, насамперед, пов'язана з рівнем розвитку муніципального права, як галузі національного права, історичними та науковими традиціями країни тощо. Наприклад, у Росії муніципальне право спочатку сприймалось як підгалузь конституційного (державного) права, а вже потім – як комплексна галузь правової системи держави.

Якщо розглядати муніципальне право, як комплексну галузь права, тоді треба погодитись з російськими авторами, які вважають, що дану галузь права — це сукупність правових норм, які закріплюють і регулюють сус-

67 Див.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. Учебник. – М.: Юрист, 1997. – С. 3-4.

68 Наприклад, див.: Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. – М.: ИНФРА, 1997. – С. 383; Roux A. Droit constitutionnel local. – Paris: Economica, 1995. – P. 5.

69 Старилев Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т.1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М., 2002. – С.224–226.

пільні відносини, що виникають у процесі організації місцевого самоврядування і вирішення населенням муніципальних утворень безпосередньо через виборні та інші органи місцевого самоврядування питань місцевого значення, а також у процесі реалізації окремих державних повноважень, якими можуть бути наділені органи місцевого самоврядування⁷⁰.

Фактично перед нами зразок чисто нормативістського підходу до поняття і предмета муніципального права в окремих зарубіжних країнах. Такий підхід має право на існування, але він здебільшого не відповідає реаліям самих цих країн.

Розглядаючи муніципальне право як підгалузь конституційного права, автори дають йому відповідну назву: конституційне локальне (місцеве) право. На думку французького вченого А. Ру, конституційне локальне право позначає сукупність конституційних норм і принципів, які застосовуються до територіальних або локальних колективів.

Він вважає, що право територіальних колективів у Франції базується на конституційних засадах і тому фактична конституціоналізація сфери їх функціонування завдяки діяльності органу конституційного нагляду, яким є Конституційна рада Франції, привела до появи конституційного локального права. Позиція А. Ру – це позиція представника реалістичної школи права.

Таким чином, стає зрозумілим, що розходження між авторами стосується не тільки поняття самого муніципального права, але й методологічних підходів до його визначення, що обумовлено їх приналежністю до різних наукових шкіл. Очевидно, що узагальнити всю багатоманітність підходів до муніципального права у різних зарубіжних країнах досить важко. Авторам даної монографії ближчою є позиція реалістичної школи муніципального права, а тому саме з її методологічних засад розглянемо поняття і предмет муніципального права як галузі національного права у зарубіжних країнах. При цьому необхідно також розрізняти муніципальне право у країнах з різними муніципальними традиціями.

Під муніципальним правом у кожній зарубіжній країні слід розуміти частину національного права, що демократично регулює суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування. Причому у країнах континентально-європейської традиції — на підставі конституцій, законів та інших

70 Див.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Вказ. праця. – С. 10.

нормативно-правових актів центральної влади. А в країнах англо-американської муніципальної традиції — відповідно до створених в межах правової системи легітимних форм права — прецедентів, угод, звичаїв і доктрин.

Слід зазначити, що з інтенсифікацією процесів глобалізації роль та значення муніципального права у зарубіжних країнах, а особливо на Європейському континенті, набуває якісно нового рівня. Адже через інститут місцевого самоврядування здійснюється активна робота у напрямку реалізації в межах європейських країн концепту стійкого розвитку, як одного із найефективніших засобів протидії глобальним проблемам сьогодення.

Феномен глобалізації є невід'ємним атрибутом постсучасного суспільства, об'єктивним динамічним процесом, що визначає особливості буття як кожної окремої людини в суспільстві, так і буття суспільства в цілому. Детермінуючи появу нових, а також модернізацію та трансформацію уже існуючих явищ і процесів, властивих культурній, соціальній, економічній, державно-правовій дійсності, глобалізація стає одним із найважливіших факторів, що впливає на їх подальший розвиток, й водночас розвиток загальноцивілізаційний.

Неоднозначні, суперечливі, а подекуди і загрозові перспективи, перед якими може опинитися постсучасне суспільство, всеохоплюючий та глибинний характер наявних кризових станів та процесів значно актуалізують суспільну потребу в окремих комплексних дослідженнях феномена глобалізації, а також вимагають врахування вказаного феномена як на різних рівнях наукового пізнання (теоретичному, емпіричному), так і через різні сфери наукового знання, в тому числі й юриспруденцію з подальшою галузевою її диференціацією відповідно.

Особливий інтерес становить з'ясування закономірностей подальшого розвитку інститутів муніципального права в умовах глобалізації, розкриття їх співвідношення та взаємозв'язку із процесами глобалізації.

Початок нової епохи несе людству нові виклики і загрози, серед яких варто виокремити збільшення різного роду протистоянь, збільшення природних, техногенних і гуманітарних катастроф, загострення демографічних та екологічних проблем. При цьому цілком очевидно, що людство, зіткнувшись з проблемами глобального значення, з одного боку, знаходиться у стані розгубленості і шоку, а з іншого — все більше усвідомлює

необхідність появи нової парадигми організації земної цивілізації та її подальшого розвитку. Людство буквально придушене тягарем глобальних соціально-економічних проблем сучасності, катастрофічною засміченістю навколишнього природного середовища, недостатністю енергоресурсів, інтенсифікацією потоків нелегальної імміграції, стрімкими темпами урбанізації та ін. Більше того, на превеликий жаль, названим глобальним проблемам властива тенденція до постійного поглиблення та зростання, а їх розв'язання на загальносвітовому рівні та зусиллями окремих держав є недостатнім та безперспективним.

Та чи означає описана ситуація цілковиту безперспективність у протистоянні викликам, детермінованим глобалізацією. Невже сьогодні потрібно констатувати відсутність ефективних способів та засобів протидії вищевказаним негативним тенденціям та її загрозливим наслідкам. Думається, що ні. Адже одним із таких засобів є інститут місцевого самоврядування, а способом – децентралізація як один із найважливіших принципів його ефективного функціонування та подальшого розвитку.

Низкою вагомих аргументів, які доцільно привести на користь вищевказаної тези та які власне підтверджують її достовірність, відповідність об'єктивним реаліям сьогодення, відзначається доповідь представників Римського клубу – А. Кінга та Б. Шнайдера, під назвою «Перша глобальна революція», що була проголошена вказаними авторами у 1991 році⁷¹. Не зважаючи на майже тридцятилітню давність, висновки даного дослідження не втрачають своєї значущості й сьогодні.

Зміст одного із таких висновків становить твердження, що ефективне вирішення глобальних проблем сучасності представиться можливим за умови переорієнтації частини завдань глобального характеру з центрального на місцевий рівень, тобто на рівень функціонування місцевого самоврядування, що стане запорукою оптимізації діяльності не тільки місцевих, але і центральних органів влади у вирішенні такого роду проблем.

Для прикладу можна взяти таку соціальну проблему глобального характеру, як проблема бідності та соціальної відчуженості. Відразу може виникнути питання: Чи можемо ми проблему подолання бідності віднести до питання місцевого значення? Наскільки це доцільно?

71 Кинг А., Шнайдер Б. Первая глобальная революция: Доклад Римского клуба. – М.: Прогресс – Пангея, 1991. – 344 с.

Можемо, адже цьому слідує міжнародно-правова нормативна практика, а також муніципальна практика розвинутих країн Світу.

Так, регуляція бідності становить собою процес цілеспрямованого впливу держави (зважаючи на європейську муніципальну практику, сюди також доцільно віднести суб'єктів муніципальної влади) та суспільства на соціально-економічне становище людей, що показує суспільну корисність дій у напрямі підвищення якості життя населення, забезпечення оптимального функціонування і розвитку суспільства⁷².

Слід зазначити, що на допомогу покласти край бідності та голоду в усіх їх формах і проявах спрямована Нова програма розвитку міст, прийнята на Конференції Організації Об'єднаних Націй із житла та сталого міського розвитку (Хабітат-III), що проходила із 17 по 20 жовтня 2016 року в Кіто (схвалена 23 грудня 2016 року на 68-му пленарному засіданні Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй). Як зазначено у відповідній програмі, здійснення Нової програми розвитку міст є внеском у здійснення і локалізацію на комплексній основі Порядку денного сталого розвитку на період до 2030 року та в досягнення цілей і завдань у сфері стійкого розвитку, у тому числі цілі 11, що полягає в забезпеченні відкритості, безпеки, життєстійкості та сталості міст і населених пунктів⁷³.

Виступаючи в якості колективного бачення і політичної прихильності справі заохочення та забезпечення стійкого міського розвитку та в якості історичної можливості використовувати ключову роль міст і населених пунктів як рушійних сил стійкого розвитку в умовах світу, що все більш урбанізується, Нова програма розвитку міст наглядно демонструє, що вирішення проблеми бідності стає в умовах глобалізації Світу також предметом муніципально-правового регулювання⁷⁴. Більше того, від її вирішення також залежить досягнення іншої, не менш важливої Цілі – забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості та екологічної стійкості міст і населених пунктів. Адже бідність негативно впливає на всі аспекти стійкого (збалансованого) розвитку міст та населених пунктів: взяти соціальний, екологічний, чи то економічний аспекти.

72 Євдокимова В. В. Бідності регуляція / В. В. Євдокимова // Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. С. 64

73 Декларация Кито об экологически устойчивых городах и населенных пунктах для всех / Новая Програма Развития Городов. Организация Объединенных Наций. Н-III. – 2017. С.7.

74 Принятый в Кито план осуществления Новой программы развития городов / Новая Програма Развития Городов. Организация Объединенных Наций. Н-III. – 2017. С. 14.

Для прикладу, наведемо окремі положення прийнятого в Кіто плану здійснення Нової програми розвитку міст. Так, у відповідності до пункту 25 Плану, викорінення злиднів у всіх їх формах і проявах, включаючи крайні злидні, є найважливішим глобальним завданням і одним з необхідних умов стійкого міського розвитку. Зростаюча нерівність і збереження численних проявів бідності, зачіпають як розвинені, так і країни, що розвиваються, і що просторова організація, доступність і проектування міського простору, а також надання інфраструктури й основних послуг поряд з політикою у сфері розвитку можуть сприяти або перешкоджати соціальній згуртованості, рівності та інтеграції. У свою чергу, згідно пункту 63, «міста і населені пункти стикаються з безпрецедентною небезпекою у результаті нестійких моделей споживання і виробництва, втратою біорізноманіття, тиску на екосистеми, забруднення навколишнього середовища, стихійних і антропогенних лих, а також зміни клімату і пов'язаних з ним ризиків, що підривають зусилля, спрямовані на викорінення бідності у всіх її формах і проявах і на досягнення стійкого розвитку»⁷⁵.

Отож, якщо в глобальному аспекті перша ціль стійкого (збалансованого) розвитку звучить як подолання бідності в усіх її формах в усьому світі, то через її екстраполяцію безпосередньо на локально-територіальний рівень можна вказану ціль визначити як подолання бідності в усіх її формах на певній локальній території, власне території, на яку поширюється муніципальна влада.

Різні аспекти взаємодії місцевого самоврядування із процесами глобалізації, власне акцентування уваги саме на особливій ролі місцевого самоврядування у вирішенні глобальних проблем сучасності відображено в численних дослідженнях представників європейської юридичної науки. Усвідомлюючи той факт, що знаходиться осторонь процесів глобалізації не представляється можливим, органи місцевого та регіонального самоврядування повинні активно виробляти так звану політику «візаві» щодо глобалізації. Йдеться не про політику антиглобалізму або ігнорування чи взагалі заперечення існування глобалізації як такої. Суть цієї політики – стати лицем до лица з негативними викликами глобального характеру та акумулювати усі зусилля на боротьбу із ними, починаючи з найменшого,

⁷⁵ Принятый в Кито план осуществления Новой программы развития городов / Новая Програма Развития Городов. Организация Объединенных Наций. Н-III. – 2017. С. 14.

тобто мікрорівня – кожної окремої особи, громади як локальної спільноти та закінчуючи суспільством в цілому. Для цього потрібно створити активне, спроможне, самодостатнє, ефективне (засноване на принципах субсидіарності та децентралізації) місцеве самоврядування.

Масштаби проблем, основною причиною яких є негативні процеси глобалізації, безперечно носять універсальний, а отже і загальноцивілізаційний характер. Будучи породженими глобалізацією та суттєво ускладнюючи економічний, соціальний, культурний розвиток, вони стосуються абсолютно кожного, незалежно від ставлення особи до глобалізації як феномена. Хоча, в переважній більшості саме від діяльності окремої людини залежить те, як негативні наслідки глобалізації позначаються не лише на умовах та рівні її життєдіяльності та життєзабезпеченості, але і відповідних умовах та рівні існування та розвитку суспільства в цілому.

Наглядно продемонструвати достовірність вищесказаного цілком можливо, якщо подивитися на глобальні проблеми так би мовити індуктивно, тобто якщо піти від одиничного до загального, виходячи із локальності їх прояву. Для прикладу взяти хоча б екологічні проблеми глобального масштабу. В даному контексті в нагоді може стати концепція взаємозв'язку процесів в єдиному світовому просторі. Адже локальні екологічні проблеми, як правило, досить швидко долають кордони конкретних регіонів, викликаючи зміни в периферійних країнах. Йдеться як про природні катаклізми, так і про побічні ефекти помилкової або просто безвідповідальної діяльності людей. Відгородитися від сусідніх регіонів, що мають серйозні екологічні проблеми, неможливо, оскільки неможливо зупинити потоки повітря, плин води, міграцію птахів і тварин тощо. Звідси локальні проблеми в короткий проміжок часу набувають глобального розмаху.

Подолання бідності, забезпечення здорового способу життя, інклюзивної та доступної освіти, досягнення гендерного паритету в органах місцевого самоврядування, втілення політики енергоефективності через використання альтернативних джерел енергії, сприяння економічному зростанню, забезпечення інклюзивності, безпеки, життєстійкості міст та населених пунктів, запровадження стійких (збалансованих) моделей споживання та виробництва, боротьба зі зміною клімату та її наслідками, захист та відновлення екосистем, сприяння створенню та розбудові миролюбних, інклюзивних спільнот на усіх рівнях – це далеко не вичерпний

перелік першочергових завдань, які сьогодні постають перед людиною XXI століття. Усі вони значною мірою зумовлені негативними процесами та тенденціями, які несе в собі глобалізація. Стосуючись усіх та одночасно кожного, маючи глобальний в цілому та локальний зокрема прояв, окреслені завдання повинні бути пріоритетними як в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, так і територіальних громад, їх об'єднань, фактично кожного жителя-члена територіальної громади. Безперечно, що для цього потрібно розвинуте, ефективне, засноване на принципі стійкого розвитку та стратегічної орієнтації місцеве самоврядування, позитивні приклади якого мають місце в муніципалітетах розвинутих демократичних країн Європи та Світу, чим демонструють сучасні роль та значення муніципального права у системі права у зарубіжних країнах.

Глава II.

Місцеве самоврядування та права людини як продукт взаємодії національного та міжнародного правопорядків⁷⁶

§ 1. Роль локальних і глобальних чинників в діяльності територіальних громад як об'єктивна причина появи міжнародних стандартів місцевого самоврядування

В умовах становлення та розвитку правової демократичної державності об'єктивно зростає роль і значення колективних суб'єктів права, що виникають та функціонують на території держави, набуваючи і формуючи власний правовий статус, до яких відносяться й територіальні спільноти

76 У цій частині монографії використано матеріали наукових праць Баймуратова М. О. (§§ 1–6): Баймуратов М. Правовой статус человека и гражданина в конституциях государств Восточной Европы: сравнительно-правовой анализ конституций и их соотношение с международными стандартами. По-рівняльно-правовий дослідження. 2005. № 1. С. 140–148; Баймуратов М. А. Саммит тысячелетия ООН и его значение для развития нового мирового порядка. Ученые записки Таврического национального университета. Юридические науки. Т. 18 (57). № 2. 2005. С. 126–132; Баймуратов М. Імплементация як механізм входження європейських правових стандартів в національне законодавство України. Юридичний журнал. 2011. № 1. С. 77–83; Баймуратов М. Місцеве самоврядування як фактор інтернаціоналізації національного та конституціоналізації міжнародного правопорядків. Юридичний журнал: Аналіт. матеріали. Коментарі. Судова практика. 2011. № 12. С. 24–31; Баймуратов М. Місцеве самоврядування як суб'єкт парагеополітики. Вісник Львівського Університету. Серія міжнародні відносини: зб. наук. пр. 2013. Вип. 32. С. 166–175; Баймуратов М. Місцеве самоврядування в Україні: симбіоз локального, регіонального, національного та міжнародного факторів в контексті пошуку національної моделі. Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. 2012. № 1028: Серія «Право». С. 85–90 та інші праці автора з відповідної тематики, а також матеріали наукових праць Батанова О. В. (§§ 7–8): Батанов О. В. Тенденції розвитку муніципальних прав людини в умовах глобалізації. Часопис Київського університету права. 2016. № 4. С. 47–52; Батанов О. В. Муніципально-правові проблеми реалізації та захисту прав людини, що належать до ЛГБТ-спільноти. Аспекти публічного управління. 2018. Т. 6. № 3. С. 18–24; Батанов О. В. Муніципально-правові проблеми реалізації принципу рівності та заборони дискримінації у вимірі правової аналітики (на прикладі ЛГБТ-спільноти). Альманах права. Правова аналітика: доктринальні підходи та галузеві виміри. Випуск 9. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2018. С. 75–82; Батанов О. В. Децентралізація та місцеве самоврядування у гендерному вимірі: вітчизняний досвід та міжнародні стандарти. Вісник Донецького національного університету імені Василя Стуса. Серія Політичні науки. 2018. № 3. С. 48–54; Батанов О. В. Роль територіальних громад у реалізації та захисті прав людини, що належать до ЛГБТ-спільноти. Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі: Зб. наук. ст. за матеріалами VI Міжнар. наук.-практ. конф. (Житомир, 19 квітня 2018 р.) / Жит. нац. агроєкологічний ун-т. Житомир: Видавець О. О. Євенок, 2018. С. 36–42; Батанов О. В. Актуальні проблеми конституційно-правового забезпечення гендерної рівності у місцевому самоврядуванні: вітчизняний та світовий досвід. Правова держава. Випуск 30. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2019. С. 126–138; Батанов О. В. Економічні права у сфері місцевого самоврядування: муніципально-правові аспекти інституціоналізації та реалізації. Часопис Київського університету права. 2019. № 4. С. 68–73 та інші праці автора з відповідної тематики.

жителів відповідних територій – громади. Особливо яскраво проявляється їх роль в умовах децентралізації публічної влади, коли територіальні громади, як первинні суб'єкти місцевого самоврядування починають грати, з одного боку, конституюючу роль у становленні феномена локальної демократії, а з іншого – інституційну роль як найважливіший елемент громадянського суспільства. Але в процесах економічної, політичної і правової глобалізації, й особливо в процесах міжнародної міждержавної інтеграції, що є яскравим прикладом останньої, вони починають грати й відповідну міжнародно-правову роль, набуваючи відповідні ознаки міжнародно-правової правосуб'єктності, причому в цих умовах – формування правового середовища їх існування і функціонування перетворюється у об'єкт міжнародно-правових регламентації і регулювання.

Починаючи з 1990 р., коли у вітчизняній науці почалося формування сучасних поглядів на інститут місцевого самоврядування, муніципально-правовій проблематиці приділяли увагу М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, Ю. Ю. Бальцій, В. І. Борденюк, І. П. Бутко, М. П. Воронов, В. П. Грובה, Р. К. Давидов, І. В. Дробуш, В. М. Кампо, О. О. Карлов, А. А. Коваленко, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, П. М. Любченко, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, М. О. Пухтинський, Н. І. Руда, О. Ф. Фрицький та інші вчені, наукові надбання яких склали основу сучасної муніципально-правової доктрини держави. Варто зазначити, що останніми роками в Україні захищено ряд дисертацій, в яких здійснено науковий аналіз окремих аспектів місцевого самоврядування. Однак ці роботи не містять комплексного наукового аналізу статусу територіальних громад в аспекті дихотомії локального і глобального чинників, що виникає в процесі їх функціонування.

Слід також наголосити, що проблематика місцевого самоврядування та територіальної громади (колективу, спільноти тощо) була предметом дослідження провідних сучасних зарубіжних науковців Г. Бребана, Ж. Веделя, І.В. Видріна, Б. Гурне, Р. Драго, Ю.Д. Казанчева, М.О. Краснова, О.О. Кутафіна, Т. Маунца, О.М. Писарева, М.В. Постоного, Г. Райта, В.І. Фадєєва, О.І. Черкасова, К.С.Шугриної та інших вчених – однак й ними проблематика функціонування територіальної громади в умовах взаємодії та антагонізму локального й глобального чинників не розглядалась.

Феномен територіальної спільноти, що складається з людей став одним з трендів сучасної правової та демократичної державності, що яскра-

во демонструє участь широких верств населення у формуванні та здійсненні публічної влади на різних її рівнях – публічної державної влади та публічної самоврядної (муніципальної) влади⁷⁷.

Разом з тим, цей, здавалось би суто локальний суб'єкт, який виникає на локальному рівні функціонування соціуму та включає до свого складу тільки жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці держави, що мають різний правовий стан (громадяни, іноземні громадяни, апатриди, біженці тощо), несе в собі потенційний заряд глобальності та впливає на неї суттєвим чином. Це детермінується наступними аргументами:

1. *Місцеві громади як антиподи глобалізації.* Місцеві громади виступають універсальними механізмами збереження локальної ідентичності місцевого соціуму. Ідентичність (лат. Identitas, англ. Identity) – властивість психіки людини в концентрованому вигляді виражати для неї те, як вона уявляє собі свою приналежність до різних соціальних, економічних, національних, професійних, мовних, політичних, релігійних, расових і інших груп або інших спільнот, або ототожнює себе з тією чи іншою людиною, як втіленням властивих цим групам або спільнотам властивостей⁷⁸.

Тому головна особливість територіальних громад міститься в тому, що це світи повсякденності (ідентифікаційна ознака місцевої спільноти. – Авт.), де всі соціальні відносини ґрунтуються на безпосередніх відносинах між людьми (комунікаційна ознака місцевої спільноти. – Авт.). Тут принципово важливим є те, що сфера повсякденного у житті територіальних громад є базовою основою формування місцевих ідентичностей. А саме, локальна, місцева ідентичність наповнена стійкою інформацією, що безпосередньо передається з покоління в покоління – традиціями, віруваннями і т. д. (ідеологічна ознака місцевої спільноти. – Авт.). Саме вони виступають цими «початковими» знаннями, з яких створюється первинний менталітет – менталітет локальної повсякденності. При цьому процеси розвитку і зміцнення місцевих громад цілком можуть протидіяти глобальній мегасистемі, яка прагне перебудувати світ тільки в своїх власних

77 Див.: Баймуратов М.А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине : Моногр. / М. А. Баймуратов, В. А. Григорьев; Одес. нац. юрид. акад. – О. : Юрид. л-ра, 2003. – 245 с.

78 Идентичность // Википедия. Свободная Энциклопедия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%98%D0%B4>

інтересах⁷⁹. Тобто, взаємодія між територіальними громадами та глобалізацією, спочатку виникає як антагоністичні відносини, відносини протидії глобальним тенденціям, що охоплюють всі народи та їх держави.

2. *Місцеві громади як носії локального культурного простору.* Усвідомлення єдності світу – це найбільше досягнення глобалізації, але в таких умовах виникають й відповідні негативні тенденції, що характеризуються виникненням єдиного культурного простору, підставою якого слугують спільність історії, єдина мова міжнаціонального спілкування, єдина система освіти, загальний тип соціальної діяльності та загальний геополітичний простір. Є очевидним, що дані процеси містять у собі безліч різних аспектів. Як зазначає відомий німецький соціолог У. Бек, «глобалізація» – це політично ефективне поняття, яке включає в себе «комунікаційні технології, екологію, економіку, організацію діяльності, культуру і громадянське суспільство»⁸⁰. Тобто, ми бачимо, що глобалізація виникає, функціонує та поглинає як раз ту систему об'єктів та цінностей, на базі яких існує та функціонує територіальна громада.

Проте, щоб зберегти, не привести до розпаду специфічні, своєрідні локальні спільноти, необхідно вміти виявляти, аналізувати обставини, що відбуваються в спільнотах під впливом глобалізації. Загальноприйнятою є думка, що спільноти за умов глобалізації потрапляють в ситуацію втрати своєрідності. В цьому контексті специфічні форми спільнот під функціоналістським впливом глобалізації розмиваються, соціально «бліднуть», втрачаючи рівень свого соціального впливу. Один зі знаних дослідників місцевих громад М. Кастельс зазначає, що глобалізаційні процеси нівелюють всі локальні та історичні прояви: «Моя гіпотеза свідчить, що прихід простору глобальних потоків стирає смислові відносини між суспільством і його архітектонікою. Просторова маніфестація панівних інтересів пронизує всі культури в світі вздовж і поперек, веде до переміщення знання історії та специфічної культури на задній план, сприяє загальному поширенню позаісторичної, позакультурної архітектоніки»⁸¹. Тобто, фактично глобалізація є антиподом локалізму, в умовах якого існують, функціонують та

79 Макогон Т.И. Местное самоуправление как ресурс ограничения глобализации. Вестник Томского гос. ун-та. 2008. № 317. С. 49.

80 Beck U. What is Globalisation? Cambridge: Polity Press, 2000. – P. 19-20.

81 Castells M. Das Informationszeitalter // Teil 1 der Trilogie. – Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft. – Opladen: Leske + Budrich, 2001. – S. 44.

розвиваються територіальні громади – вона у своїй могутності істотно збіднює їх, зводить їх індивідуальні та особливі характеристики до стереотипу, схематичності та простоти в формах існування.

Глобальні зміни розвивають наявні відмінності між спільнотами, їх виділення стає невидимим, проте місцева громада, як топос (від давн. грец. – τόπος – місце), є головним носієм специфічних рис соціальної організації і тієї території на якій вона функціонує. В основі такого феномена лежить локальний інтерес, що виступає переплетінням та фактично спряжинням територіального, колективного та індивідуального інтересу⁸².

3. *Місцеві громади як могутні продуценти локального інтересу.* Місцеві громади як предмет дослідження в соціально-філософській теорії і практиці з давніх часів сприймаються як локальні єдності, що протистоять глобально-циркулюючим, гомогенізованим (однорідним. – Авт.) потокам. Саме жителі місцевих громад такі глобальні впливи і структурні передумови сприймають, усвідомлюють, фільтрують, вибирають, відхиляють, перетворюють або ігнорують, співвідносячи їх зі своїми індивідуальними, груповими, колективними, територіальними інтересами, зберігаючи при цьому свої ментальні властивості і особливості. Тому місцеві спільноти, локалі, топоси можуть бути представлені своєрідними полями опору глобалізації. Тому слід наголосити на тому, що саме ця традиція локального опору проти глобального впливу, що повторюється в щоденній дії, шляхом глибокого занурення у повсякденність та функціонування в ній, а також здійснення локального управління безпосередньо чи через обрані ними органи (тобто здійснення місцевого самоврядування. – Авт.), що відображають, охороняють та захищають інтереси територіальної спільноти та її членів, не тільки зміцнює місцеві спільноти, але й робить їх соціально сильними і соціально значущими перед силою і міццю національної держави. Тому етатизм держави як ідеологія, яка стверджує провідну роль держави в політичному житті, включаючи підпорядкування інтересів як окремих людей, так і груп інтересам держави, а також політика активного втручання держави в усі сфери суспільного та приватного життя⁸³ – часто-густо пасує перед такими місцевими спільнотами та їх рішучістю функціонувати згідно з їх уявленнями про повсякденність.

82 Див.: Баймуратов М.А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины: Дисс... д.ю.н. спец. 12.00.02. – конституционное право. Одесса, 1996. – С. 17-65.

83 Этатизм // Википедия. Свободная энциклопедия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%AD%D1%82%D0%B0%D1>

4. *Парадоксальний зв'язок локального і глобального в світовій думці і політиці: від дихотомії до взаємозв'язку.* У соціально-філософському та правовому дискурсі останнім часом спостерігається зростання уваги до місця, простору (spatial turn), його своєрідності. Разом з тим, увага зростає не тільки до простору, а й до місцевих спільнот, здатних на місцях протистояти процесам світової глобальності⁸⁴. Однак є одна риса глобалізації, що здатна активно впливати на життя територіальних громад – це її здатність викликати до життя змагальні тенденції між спільнотами. Слід зазначити, що змагальність як така – це явище не нове, але позиціонувати свою спільноту стало цікавим і можливим саме останнім часом і завдяки інформаційно-комунікаційним властивостям глобалізації.

Разом з тим, змагальність позитивно впливає на внутрішній розвиток локальних спільнот, бо процес формування іміджу спільноти, здійснення маркетингових досліджень в муніципальних утвореннях стали обов'язковим елементом, що враховується при стратегічному та тактичному плануванні їх розвитку, збереженні. Великі спільноти під глобалізаційними впливами дійсно стають місцями динамічного розвитку, що незмінно призводить до зростаючої гетерогенізації і поляризації метрополій, на відміну від периферійних спільнот. Тому просторовий порядок, що глобалізується, дотримується принципу: «Кожному за його здібностями, сильним – силу»⁸⁵. Таким чином, можна стверджувати, що єдиним ефективним шляхом існування територіальних громад в умовах глобалізації є їх інтенсивний розвиток з метою економічного, політичного, соціального, культурного укріплення та трансформації в могутній центр продукування системи локального і вже глобального інтересу – тільки в таких умовах вони представляють гідний рівень опору й одночасно суб'єктність в якості партнера для глобалізації.

5. *Локальний фактор як об'єкт міжнародно-правового регулювання.* Процес створення супранаціональних об'єднань, таких як Рада Європи, Європейський Союз, розширення глобальних мереж одночасно збільшують роль і значення спільнот як діючих акторів – основних дію-

84 Див.: Макогон Т.И. «Пространственный поворот» и возможность новационных подходов в социально-философском дискурсе // Известия Томского политехнического университета. – 2012. – Т. 321. – №6. – С. 167.

85 Aring J. Modernisierung der Raumordnung. URL: http://bfag-aring.de/pdf-dokumente/Aring_2005_Modernisierung_raumordnung.pdf

чих ціннісно-орієнтованих одиниць. Це обумовлено тим, що саме в таких об'єднаннях активізуються процеси правової глобалізації, в якій місцеве самоврядування відіграє роль важливого об'єкту міжнародно-правового регулювання. Достатньо нагадати роль та значення міжнародних договорів, що регламентують та регулюють роль місцевого самоврядування та правосуб'єктність територіальних громад, які прийнято державами-членами Ради Європи – Європейська хартія місцевого самоврядування 1985р., Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 р. тощо, а також стратегічну роль, яку відіграють регіони в інтеграційному будівництві об'єднаної Європи (Декларація щодо регіоналізму в Європі 1996 р.). Саме таким чином пов'язується локальне і глобальне.

Місцеві громади в умовах перманентного розвитку дійсно мають великий потенціал, набуваючи реальної здатності до конкуренції. Виходячи зі зростаючої гетерогенізації і залежності від проблемних ситуацій в субрегіоні, регіоні та світі, сенс локального управління в місцевих громадах досі не втрачається через спільні об'єднувачі ідеали і програми. Як ні парадоксально це звучить, навіть агресивна агітація своїх переваг окремими місцевими громадами дає зростання і розширення можливостей і для інших спільнот, тобто навіть таких, хто знаходиться у глибокій кризі. Бо місцеві громади, індиферентні до таких змін, відчувають не тільки небезпеку деградації, розпаду, стагнації, а й піддаються їм.

6. *Місцеві спільноти як відображення глобальних тенденцій.* Мережева глобалізація сприяє масовій змушеній або позитивній міграції, пересуванню, зростанню масового туризму. І це віддзеркалюється на територіальних громадах, які вже змушені конкурувати за своїх жителів. Саме місцеві спільноти, економіка цих спільнот, особливо в багатих країнах світу, виробляють не тільки абстрактні продукти, а й традиційні та нові медіа, різні фінансові інструменти, свою субкультуру, імідж, ідеї, стилі життя і виробництва, нові соціальні комунікації, що об'єднують мешканців – тобто нові та якісні форми існування повсякденності, що формують нові екзистенційні (життєвоважливі) стереотипи і є вкрай привабливими для інших людей, що прагнуть стати жителями цих територій, де існують та успішно функціонують такі форми. Символіка і культура місцевих громад також вносить великий внесок у створення продуктів світового рівня,

нівелює диференціацією між культурою і економікою. Медіаіндустрія є одночасно і культурною індустрією, рекламні компанії стають культурними консументами (тобто такими, що виробляють продукцію, яка готова до споживання. – Авт.), мають своїх споживачів, а міський туризм стає прибутковою економічною галуззю, що активно розвивається.

Разом з тим, слід розуміти, що глобалізація сама по собі – не є вирішальною силою, домінуючим фактором, який щось вирішує в місцевих громадах, це поняття використовується для емпіричного опису форм відносин в них за допомогою мереж. Глобальні обмінні відносини та відносини залежності діляться на різні якості, а саме:

- на досягнення мережевого економічного співтовариства (відносини підприємницькі, фінансові ринки) (формування локального економічного простору через вплив глобальних інструментів. – Авт.);

- на створення технологічного співтовариства (електронні мережі, транспортний комплекс, електро- і водопостачання) (формування локального технологічного простору, завдяки використанню повсякденних і новітніх технологій, що мають глобальну основу. – Авт.);

- досягнення культурної спільноти (обмін ідеями і консументною продукцією, мобільність в туризмі або через міграцію) (формування локального культурного простору завдяки впливу елементів глобальної культури, однак з міцною локальною субкультурою. – Авт.).

Саме звідси, виходячи з того, який аспект взятий до уваги, по-різному буде оцінюватися рівень і своєрідність зв'язку з глобальною мережею певних відносин в місцевих громадах. Тому вважаємо за доцільне як у аксіологічному розумінні, так й в праксеологічному застосуванні вибудувати шкалу процесів, що глобалізується, і виводити рівень переплетіння глобальних відносин і відносин залежності в місцевих громадах в декількох взаємодіючих полях: територіального простору, економічного і соціально-культурного простору.

Ці специфічні локально-польові логіки відкриваються класифікованим сигналом посилення відносин під дією глобалізації в спільнотах, через них виявляються специфічність і своєрідність процесів гомогенізації (однорідності) або гетерогенізації (різномірності). При цьому поле економічного простору на сучасному рівні повсюдно демонструє проблему відсутності функціональності рішень, що глобально об'єднують (тобто стагнуть. –

Авт.), в нашому випадку – для місцевих громад, а культурне глобалізаційне поле, навпаки, викликає тенденції осмислення місця, локальних, місцевих культур на противагу гегемоністських устремлінь західництва і американізації (тобто, спостерігається культурне та духовне зростання на базі субкультури, сформованої в рамках територіальної громади. – Авт.) .

Однак з глобалізаційних мереж логічно не випливає, що глобалізація і гомогенізація (однорідність) або гетерогенізації (різнорідність) складаються в дедуктивному співвідношенні. Питання про гомогенізацію або гетерогенізацію є особливо важливим в плані культурного мережевого впливу, незалежно від того, чи приймається цей вплив в співтоваристві або історично повторюється. Але в місцевих громадах глобалізація і гомогенізація не перебувають між собою в обумовленому відношенні. Процеси гомогенізації в місцевих громадах можна спостерігати в тимчасових фазах і в просторових рисах, що не вплетені поки ще в глобальні мережі, наприклад, в периферійних міських спільнотах, в сільських поселеннях.

7. Місцеві спільноти як фактор посилення глобалізації. Історичний екскурс дозволяє порівняти явище глобалізації, що виникло в епоху постмодерну, з явищами експансії поширених у всьому світі великих релігій (християнства, ісламу, буддизму, конфуціанства), проте вони також концептуально носять всередині самих релігій прагнення до гомогенізації (однорідності). Постмодерн характеризується своїм домаганням на універсальне визнання, хоча б через переможну ходу капіталізму і виникнення національних держав, а також через розквіт науки, її інституалізацію в національних дослідницьких університетах.

Саме в постмодерністський час повним ходом йде процес утворення майже однаково пофарбованих індустріальних спільнот, вибухове зростання урбаністичних агломерацій. А це підсилює роль та значення територіальних громад у сучасному світі. Разом з тим, в цьому відношенні Г. Зіммель, ще задовго до постмодерну, зумовлював можливість такого явища: «Пунктуальність, вирахованість, точність, що визначають міське життя, стоять не тільки в тісному зв'язку з її економіко-грошовим і інтелектуальним характером, але і фарбують зміст життя, виключаючи її ірраціональні, інстинктивні, суверенні риси, сутність і імпульси, що забезпечують життєву форму, вони сприймаються узагальнено і схематично»⁸⁶. Тобто

86 Simmel G. Die Großstädte und das Geistesleben. Das Individuum und die Freiheit. Essays. Berlin:

він звертав особливу увагу на спрощення, схематизацію, стереотипність життєвих форм, форм локального життя в умовах глобалізації.

Підсумовуючи викладене вище, можна дійти наступних висновків:

- первинність правосуб'єктності територіальних громад в рамках місцевого самоврядування носить не тільки нормативний характер, а й детермінується об'єктивними засадами їх існування, бо:

А) місцеве самоврядування є природною сферою існування та функціонування місцевих спільнот;

Б) саме місцеве самоврядування виконує роль предикату у процесі інституціоналізації територіальних громад;

В) воно виступає природним простором формування та прояву екзистенційних інтересів таких громад;

- на рівні територіальних громад існують складні різнорівневі, різно- і багатооб'єктні зв'язки між локальним та глобальним, що мають об'єктивний характер і впливають на такі громади, причому як у позитивному, так й у негативному аспектах;

- локальні та глобальні чинники розвитку формують систему складних та суперечливих вертикально-горизонтальних зв'язків, що насамперед проявляються в процесі глобального та локального управління та спрямовані, з одного боку, на збереження історичних, географічних, культурологічних особливостей суб'єктів-об'єктів управління (територіальних громад), що перебувають в умовах повсякденності, а з другого – на розробку оптимальних, ефективних, продуктивних та стереотипізованих форм такого управління, що розраховані на необмежену кількість неперсоніфікованих суб'єктів, що володіють різним правовим станом;

- рівень територіальної громади є найбільш сприятливим для впливу глобальних чинників, що спрямовані на нівелювання її особливих рис, виникнення стереотипів форм соціального колективного, групового та індивідуального життя;

- разом з тим, саме територіальна громада виступає основоположним суб'єктом спротиву впливу негативних чинників глобалізації, бо завдяки локальному інтересу, що нею продукується та реалізується в умовах повсякденності, саме вона формує, зберігає та примножує свою ідентичність;

- однак ідентичність територіальної громади під впливом чинників глобалізації все ж трансформується, однак не так явно та не так швидко – причиною такого стану справ є діяльність членів громади щодо реалізації їх життєвих настанов в умовах повсякденності, які базуються на локальному інтересі.

§ 2. Правова природа міжнародних стандартів місцевого самоврядування та їх значення в конституційному праві держави

Зростання ролі міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування на становлення його компетенції, що формується і закріплюється у національному законодавстві України, обґрунтовано цілим рядом факторів об'єктивної і суб'єктивної властивості. По-перше, об'єктивними процесами посилення ролі міжнародного права і його впливу на внутрішній правопорядок держав – членів міжнародного співтовариства. По-друге, посиленням почуття єдності і спільності народів і держав перед загрозами людської цивілізації – глобальними проблемами її існування і виживання, а також новими загрозами, що зазіхають на самі основи вже існуючого світоустрою. По-третє, активізацією системної інтеграційної складової регіонального і міжнародного співробітництва, у якій місцевому самоврядуванню відведена істотна роль як одному з найважливіших напрямів можливого, вже існуючого і перспективного міждержавного співробітництва й однієї з найважливіших сфер демократизації соціального і державного життя.

Нарешті, крім об'єктивних факторів, слід зазначити і ряд суб'єктивних, котрі апіорі впливають на позитивне ставлення держав до міжнародно-правових стандартів локальної демократії. Серед них, насамперед, слід зазначити готовність держав – членів міжнародних універсальних і регіональних міжурядових організацій до сприйняття таких стандартів як міжнародних зобов'язань і відтворення їх за допомогою механізму імплементації в національному конституційному і поточному законодавстві про місцеве самоврядування. Важливу роль у зазначених процесах відіграють і самі органи місцевого самоврядування різних держав, які своєю активною і результативною діяльністю спонукають держави до активізації міжнародного співробітництва в сфері розвитку локальної демократії, що

обумовлює позитивний підхід держав, до становлення і розширення загальної і власної компетенції органів місцевого самоврядування на рівні національного законодавства.

На нашу думку, основним змістовим фактором, що конститує місцеве самоврядування, безумовно, є насамперед і переважно внутрішньодержавне законодавство. При цьому необхідно мати на увазі не тільки відповідний розділ Конституції України і профільний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», але й сукупність інших законів і підзаконних актів суверенної держави, що доповнюють права і відповідальність місцевих рад, делегують їм певні функції органів державної виконавчої влади⁸⁷.

Але в сучасному міжнародному співтоваристві держав як системному співтоваристві основних суб'єктів міжнародного права, взаємозалежних і пов'язаних величезною кількістю міжнародно-правових зобов'язань, національне законодавство, що створює систему і структуру місцевого самоврядування, його суб'єктів і його органів, що знаходяться на території окремої і конкретної держави, за своїм обсягом правового регулювання не є оптимальним, остаточним і самодостатнім. Перелік нормативно-правових актів, що утворюють національне законодавство, підлягає розширювальному тлумаченню, оскільки в нього входить ще одне, якісно нове джерело конституційного права – міжнародні договори України.

Особливість цього джерела відображена в особливому міжнародно-правовому і конституційно-правовому механізмі, закладеному в Конституції України 1996 року. Відповідно до статті 9, «Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України»⁸⁸.

У зазначеному контексті науково-практичний інтерес становить проблематика правової природи міжнародних стандартів місцевого самоврядування. В якості таких стандартів виступають міжнародні норми, що містяться в міжнародних угодах, які приймаються державами-членами міжнародних міждержавних (міжурядових) організацій (далі: ММУО) і регламентують основні принципи, форми і методи становлення і реалізації місцевого самоврядування. Досліджуючи більш детально цю про-

87 Баймуратов М. А., Григорьев В. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине. Одесса: Юридична література, 2003. – С. 162.

88 Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.

блему, ми дійшли висновків, що особливостями міжнародних стандартів у цій сфері насамперед є те, що вони регламентують не тільки і не стільки міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування, скільки спільно вироблені державами принципові підходи і міжнародно-легальні принципи становлення, формування і функціонування інституту місцевого самоврядування на території конкретних держав. Закріплення таких положень на рівні співтовариства держав за допомогою рамкових норм міжнародного права свідчить про важливість цього інституту не тільки в національному (внутрішньодержавному), але й у міжнародному аспекті, що характеризується актуалізацією і глобалізацією предметів правового регулювання⁸⁹.

Науково-практичний інтерес викликає процесуальна складова появи міжнародних стандартів. У цьому відношенні ми вважаємо, що підписання двома і більше державами міжнародних угод по переважному колу питань міжнародних відносин, їхня наступна легалізація і реалізація – є процес розробки, визнання, узяття зобов'язань по виконанню і реалізації міжнародних правил поведінки, які мають нормативний, типологічний, стереотипний характер, що у силу своєї обов'язковості, повторюваності і гіпотетичній передбачуваності стають стандартами⁹⁰.

Необхідно також відзначити, що з оціночних позицій права міжнародних договорів міжнародні стандарти функціонування місцевого самоврядування відносяться до міжнародних конвенцій спеціального порядку, які встановлюють правила, визнані більшістю держав і, отже, є нормативно обов'язковими для них⁹¹. Підтвердженням цьому є положення таких конвенцій, що містять стандарти щодо становлення і функціонування локальної демократії. Наприклад, у Преамбулі Європейської Хартії місцевого самоврядування 1985 року безпосередньо вказується, що міждержавні угоди, що укладаються, у сфері управління, прямо детерміновані прагненням до досягнення «більш сильної єдності» між державами⁹². Аналогічне положення міститься й у Преамбулі Європейської конвенції про

89 Баймуратов М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. Харьков, 2000. С. 19-20.

90 Баймуратов М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. Харьков, 2000. С. 22.

91 Там само. – С. 20.

92 Европейская Хартия о местном самоуправлении 1985 г. Преамбула. – Страсбург, 1986. – С. 3.

ландшафти 2000 року⁹³. Навіть у міжнародних угодах, які укладаються органами місцевого самоврядування різних держав і їхніх асоціацій у рамках міжнародних неурядових (громадських) організацій, як, наприклад, Всесвітня Декларація місцевого самоврядування 1985 року, містяться положення про те, що такі угоди укладаються з чітко визначеною метою – «бути для всіх націй стандартом, до якого слід прагнути, намагаючись досягти більш демократичного процесу, поліпшуючи, таким чином, добробут свого населення» (Преамбула)⁹⁴.

З огляду на обмежене коло міжнародних конвенцій, що містять міжнародні стандарти місцевого самоврядування, їх можна класифікувати за різними підставами:

1. За суб'єктами, у рамках яких вони укладаються:

а) міжнародні конвенції, що укладаються в рамках міжнародних міждержавних організацій – їх положення мають обов'язковий характер для держав-учасників (наприклад, Європейська Хартія місцевого самоврядування 1985 року);

б) міжнародні угоди, що укладаються в рамках міжнародних неурядових організацій – вони укладаються безпосередньо органами місцевого самоврядування різних держав або їхніми асоціаціями, їх положення мають властивості так званого «м'якого» міжнародного права (soft law)⁹⁵ і носять для держав рекомендаційний характер (наприклад, Всесвітня декларація місцевого самоврядування 1985 року).

2. За предметом правового регулювання:

а) регулюють найважливіші проблеми становлення інституту місцевого самоврядування і питання реалізації локальної демократії (Європейська Хартія про місцеве самоврядування 1985 року);

б) регулюють один або кілька видів міжнародної взаємодії (співробітництва) органів місцевого самоврядування різних держав, наприклад, питання міжнародного економічного і соціального співробітництва місцевих громад і місцевої влади (Європейська типова конвенція про транскордонне співробітництво 1980 року);

93 Европейская конвенция о ландшафтах 2000 г. Преамбула (Флоренция, ETS № 176, 20 октября 2000г.) – СЕ, 2000. – С. 1.

94 Див.: Всемирная Декларация местного самоуправления 1985 г. Преамбула. – МСМВ, 1986. – С. 3-4.

95 Див.: Велижанина М. Ю. «Мягкое право»: его сущность и роль в регулировании международных отношений : Дисс... к.ю.н. Специальность: 12.00.10. – международное право. М., 2007. – 165 с.

в) регулюють певні види міжсуб'єктного співробітництва органів місцевого самоврядування, наприклад, питання участі молоді й іноземців у функціонуванні місцевої демократії (Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні 1992 року, Європейська Хартія про участь молоді в муніципальному і регіональному житті 1994 року), або виділяє об'єкти, із приводу яких таке співробітництво виникає (Європейська ландшафтна конвенція 2000 року, Європейська Хартія урбанізму 1993 року).

3. У залежності від свободи доступу до участі в таких конвенціях:

а) відкриті – їх учасниками можуть стати будь-які держави;

б) закриті – їх учасниками можуть стати тільки певні держави або держави за спеціальним запрошенням.

4. У залежності від наявності підписання та національної ратифікації таких конвенцій:

а) конвенції, що підписані та ратифіковані конкретною державою (наприклад, Україною підписано та ратифіковано Європейську Хартію місцевого самоврядування 1985 року, Європейську ландшафтну конвенцію 2000 року, Мадридську типову конвенцію про транскордонне співробітництво місцевих влад та спільнот 1980 року);

б) конвенції, що не підписані та ратифіковані конкретною державою, хоча вона повинна їх підписати та ратифікувати, тому що є членом відповідної міжнародної організації.

Щодо двох останніх класифікаційних підстав слід зазначити, що в процесі розробки і прийняття міжнародних стандартів місцевого самоврядування має місце не тільки спільна діяльність держав з розробки міжнародних угод профільного характеру, але й спостерігається процес одностороннього приєднання держав до вже розроблених міжнародних документів. Цим користується і повинна надалі користуватися Україна, що раніше перебувала за межами міжнародних міждержавних організацій, зокрема, Ради Європи.

Об'єктивізація зацікавленості України в прийнятті міжнародних стандартів становлення місцевого самоврядування і запровадженні їх у своє національне законодавство виявляється і фіксується у формі мотивації. Гадаємо, що така мотивація формується в сфері міжнародного співробітництва органів локальної демократії. Її структура включає три рівні, кож-

ному з яких відповідає належне та специфічне завдання, що реалізується єдиним способом у рамках профільних організаційно-правових форм діяльності однойменних суб'єктів (органів місцевого самоврядування), що відрізняються за типологією розв'язуваних проблем⁹⁶. Таку мотивацію можна транспонувати та застосувати і до сприйняття Україною міжнародних стандартів.

До першого, найбільш загального, статутарного рівня відноситься завдання-мотив – вивчення, освоєння і впровадження власне стандартів становлення, розвитку і функціонування самої системи місцевого самоврядування. Це завдання перебуває на порядку денному як на рівні держави (при позитивному протекціонізмі останньої), так і на рівні самого місцевого самоврядування, в існуванні якого зацікавлені територіальні громади.

Друге завдання-мотив охоплює другий, функціональний рівень і спрямоване на обмін досвідом у веденні місцевого господарства і управлінні локально-регіональними процесами функціонування людських поселень між органами місцевого самоврядування держав, що визнають міжнародні стандарти локальної демократії. У процесі її реалізації органи місцевого самоврядування вирішують як загальнодержавне завдання (реалізація соціально-економічної функції держави на локальному рівні), так і функціонально-галузеві проблеми діяльності місцевого самоврядування, що реалізується в інтересах відповідної території і територіального колективу, який на ній функціонує.

Третє завдання-мотив, що виходить на рівень системотворчого міжсуб'єктного співробітництва, полягає в становленні і розвитку різнопланового і багаторівневого співробітництва органів місцевого самоврядування, суспільних формувань громадян, підприємницьких структур, мешканців відповідних адміністративно-територіальних одиниць з однойменними і різнойменними закордонними партнерами і виявляється шляхом різноманітних зв'язків у сфері співробітництва. Це має місце і при вирішенні на практиці загальнодержавних завдань у контексті реалізації стратегічних напрямків зовнішньої політики держави щодо становлення гуманітарного та інших видів співробітництва, а також і на міжособистіс-

⁹⁶ Баймуратов М. О. Міжнародні зв'язки і стандарти в системі місцевого самоврядування України / В кн.: Муніципальне право України / за ред. В. Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 315-316.

ному рівні соціуму, де ці зв'язки, стимулюють і роблять більш осмисленими в змістовному плані т. зв. муніципальні права особистості⁹⁷.

У контексті сприйняття конституційним законодавством України міжнародних стандартів місцевого самоврядування (міжнародних угод, договорів) через національний механізм імплементації, що закріплений в ст. 9 Конституції України, становить практичний інтерес авторське тлумачення цього механізму, згідно з яким, після надання Верховною Радою України згоди на обов'язковість такого договору для України, що в Україні процесуально реалізується парламентом у формі ратифікації міжнародного договору і видання відповідного закону України, міжнародний договір України стає частиною її національного законодавства, набуваючи форму і юридичну чинність поточного закону⁹⁸.

У зазначеному процесі важливу і опорну роль грає саме імплементація норм міжнародного права в норми національного законодавства. Адже для того, щоб бути застосованими, норми міжнародного права потребують конкретизації з боку національного правопорядку. Тому держави повинні вжити заходів щодо їх імплементації, тобто особливі заходи правового або практичного характеру для конкретизації на національному рівні принципів і норм відповідних міжнародних угод. Звідси, імплементацію норм міжнародного права необхідно і доцільно розглядати як самостійну цілеспрямовану системну діяльність, що приводить у дію всю систему норм міжнародного права. При цьому забезпечується міжнародно-правове регулювання відносин за дотриманням зобов'язань держав за міжнародним договором як досягнення кінцевого результату.

Методологічною й одночасно нормативною основою механізму імплементації виступає комплекс міжнародних норм, розроблений міжнародним співтовариством з метою регламентації і регулювання права міжнародних договорів. Відповідно до Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року⁹⁹, кожен чинний договір є обов'язковим для його учасників і повинен сумлінно виконуватися (ст. 26); учасник не

97 Див.: Баймуратов М. О. Міжнародні зв'язки і стандарти в системі місцевого самоврядування України / В кн.: Муніципальне право України. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 315-316; Баймуратов М.О. Феноменологія муніципальних прав людини // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. – 2013. – №1 січень-березень. – С. 52-56.

98 Баймуратов М. А., Григорьев В. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине. Одесса: Юридична література, 2003. – С. 163.

99 Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. // Сборник важнейших документов по международному праву. Часть I. Общая. – М.: ИМП, 1996. – С. 320-351.

може посилатися на положення внутрішнього права як на виправдання невиконання ним договору (ст. 27); разом з текстом міжнародного договору може враховуватися практика його застосування і тлумачення за згодою сторін (ст. 31 п. 3).

Досліджуваний процес в офіційних документах ООН був позначений англійським терміном «implementation» (імплементация), що буквально означає «здійснення». На думку І. І. Лукашук, сутність механізму імплементации норм міжнародного права виявляється насамперед у змісті діяльності структурних елементів, що входять до нього. У концентрованому виді ця діяльність може бути охарактеризована як: а) правотворча (у сфері правозастосування); б) організаційна й оперативно-виконавча; в) контрольна¹⁰⁰.

Суверенна рівність держав, їх незалежність у здійсненні внутрішньої і зовнішньої політики обумовили ту обставину, що вони, будучи творцями міжнародно-правових норм, виступають у той же час основними суб'єктами їхньої імплементации.

В основі об'єктивної необхідності створення механізму імплементации лежить посилка про те, що норми міжнародного права не мають безпосередньої дії в національних правових системах держав-учасників міжнародного спілкування, так само, як і норми внутрішньодержавного права не застосовуються в міжнародно-правовій сфері. З цього приводу В. М. Корецький писав, що «міжнародне і внутрішнє право (кожне з них) має свої особливі задачі, свої різні області застосування. Межу між ними досить легко окреслити, якщо виходити з принципів суверенітету і незалежності держав»¹⁰¹.

Варто брати до уваги, що практичну діяльність державних органів з реалізації зобов'язань, що випливають з міжнародного права, здійснює сама держава з використанням відповідного правового механізму, що, однак, формується з урахуванням приписів міжнародного права. Як відзначає О. С. Гавердовський, зміст і форми окремих елементів цього механізму, залежать як від змісту реалізованих міжнародно-правових норм, так і від потреб процесу імплементации¹⁰².

100 Лукашук И. И. Механизм международно-правового регулирования. К.: Вища школа, 1980. – С. 134.

101 Корецкий В. М. «Общие принципы права» в международном праве. К., 1957. – С. 8.

102 Гавердовский А. С. Имплементация норм международного права. К.: Вища школа, 1980. – С. 91

Тому досить високий практичний потенціал має висновок про те, що переважна більшість міжнародно-правових норм, що містяться в міжнародно-правових договорах, реалізується через національний механізм імплементації. Звідси, успішне вирішення задачі підвищення ефективності впливу міжнародно-правових норм на врегульовані ними міжнародні відносини перебуває в прямій залежності від характеру заходів, що здійснюються державами на національному і міжнародному рівнях для реалізації взаємно погоджених правових розпоряджень¹⁰³. Це положення деталізується в позиціях двох відомих учених-міжнародників І.І. Лукашук і Р. О. Мюллерсона. Перший з них, акцентуючи увагу на стадійно-процесуальному аспекті імплементації, вважає, що «здійснення міжнародно-правових норм, є, як правило, більш складною і відповідальною задачею, ніж їх прийняття»¹⁰⁴.

Другий, виділяючи методологічний аспект, стверджує, що «міжнародне право в цілому, за винятком тих норм, що адресовані міжнародним організаціям, здійснюється при сприянні норм національного права»¹⁰⁵.

У міжнародно-правовій літературі термін «імплементація» часто вживається в контексті співвідношення міжнародного і внутрішньодержавного права. Однак у правових доктринах держав СНД цей термін має більш широке тлумачення. Так, О. С. Гавердовський розуміє під імплементацією цілеспрямовану організаційно-правову діяльність держав, що розпочинається індивідуально, колективно або в рамках міжнародних організацій з метою своєчасної, всебічної і повної реалізації прийнятих ними відповідно до міжнародного права зобов'язань¹⁰⁶. Таким чином, він виділяє насамперед стадійну характеристику цього процесу, визначаючи імплементацію як підготовчу стадію, об'єктивно необхідну для забезпечення своєчасної і всебічної реалізації міжнародно-правових норм. Звідси позицію В. Я. Суворової, яка вважає, що термін «імплементація» має право на існування як синонім терміна «реалізація» – втілення норм міжнародного права в практичній діяльності держав і інших суб'єктів, слід оцінити як не-

103 Гавердовский А. С. Имплементация норм международного права. К.: Вища школа, 1980. – С. 5.

104 Лукашук И. И. Международно-правовое регулирование международных отношений (системный подход). М.: Наука, 1975. – С. 16.

105 Мюллерсон Р. А. Соотношение международного и национального права. М.: Междунар. отнош., 1982. – С. 19.

106 Гавердовский А. С. Имплементация норм международного права. К.: Вища школа, 1980. – С. 62.

коректну, тому що зазначена авторка підходить спрощено до розуміння цього процесу¹⁰⁷. Незважаючи на це, аналогічної точки зору дотримуються В. Н. Додонов, В. П. Панов і О. Г. Румянцев, які розуміють під імплементацією міжнародного права фактичну реалізацію міжнародних зобов'язань на внутрішньодержавному рівні. Більш того, вони надають йому більш узагальненого значення, вважаючи, що цей термін також може бути використаний для позначення впливу норм міжнародного права на внутрішньодержавні відносини через внутрішньодержавне право без його розширювального трактування¹⁰⁸.

Західна правова доктрина у зазначеному сенсі використовує також термін «національно-правова імплементація норм міжнародного права», що не є аналогом більш широкого поняття «імплементація». Крім того, «юридичне» прийняття норм національного права, необхідних для виконання норм міжнародного права, ще не означає «фактичного» виконання міжнародно-правових зобов'язань.

Звідси можна зробити висновок про те, що під міжнародним механізмом імплементації розуміється система правових і організаційних засобів, як створюваних спільними зусиллями держав, так і використовуваних індивідуально з метою всебічної, своєчасної і повної реалізації прийнятих відповідно до міжнародного права зобов'язань.

Деякі автори, наприклад, В. Ю. Калугін, стверджують, що механізм імплементації норм на міжнародному рівні варто розуміти більш вузько, і тому ними рефлексується увага на колективних, спільних зусиллях держав у цьому процесі¹⁰⁹, коли вони здійснюють організаційно-правову, включаючи і міжнародну нормотворчу діяльність.

Систематичний аналіз положень статті 9 Конституції України, що легалізує і «запускає» механізм національної імплементації, має важливі методологічні особливості. Як уже відзначалося, у частині першій статті 9 передбачається, що всі діючі міжнародні договори, згода на обов'язковість яких для України надана Верховною Радою України, є частиною її національного законодавства. Крім того, тут же в частині другій передба-

107 Суворова В. Я. Обеспечение реализации договорных норм международного права (юридическая природа) // Советское государство и право. – 1991. – № 9. – С. 116.

108 Международное право. Словарь-справочник / В. Н. Додонов, В. П. Панов, О. Г. Румянцев / Под общей ред. В. Н. Трофимова. – М.: ИНФРА-М, 1997. – С. 86.

109 Международное гуманитарное право / В. Ю. Калугин, Л. В. Павлова, И. В. Фисенко – Минск: Тесей, 1999. – С. 218.

чається, що укладання міжнародних договорів, що суперечать Конституції України, можливе тільки після внесення до Конституції відповідних змін.

Досліджуючи в телеологічному аспекті зміст цієї конституційної норми, важливо відзначити, що її перша частина дає можливість збагатити зміст національного законодавства України нормами і принципами, що уніфіковані і закріплені в міжнародних договорах і відображають досягнення світової цивілізації в міжнародному праві.

Наведений вище зміст статті 9 Конституції України дає можливість вважати міжнародні договори не тільки джерелом міжнародного права, але і джерелом права України¹¹⁰. Такий висновок, на нашу думку, обґрунтовується декількома положеннями.

По-перше, включення в Конституцію України положення про дію міжнародних договорів як частини національного законодавства сприяє зміцненню суверенних прав України і підвищує її авторитет у світі як держави, що стала на демократичний шлях розвитку і в зовнішній сфері своєї діяльності. Разом з тим слід зазначити, що конституції ряду держав взагалі ободять питання про включення міжнародно-правових норм у національне законодавство (Беларусь, Молдова, Польща, Словаччина, Словенія, Чехія, Швеція, Узбекистан, Японія), що не заважає їм здійснювати ефективну зовнішню політику та займати більшості з них гідне місце в ряді демократичних держав.

В Україні ж це питання отримує достатню гостроту. Системне тлумачення положень ст. 9 Конституції свідчить, що міжнародні договори можуть стати частиною національного законодавства тільки при дотриманні певної умови – проходженні відповідної конституційної процедури – отриманні згоди на обов'язковість для України, яку надає Верховна Рада України.

По-друге, необхідно відзначити, що законодавчі акти України, які регламентують порядок розробки, підписання і дії міжнародних договорів України, не містять поняття і тлумачення конституційного термінологічного формулювання «згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України». Для визначення етимологічного навантаження цього формулювання варто використовувати аналогію закону:

а) положення Закону України «Про дію міжнародних договорів на те-

110 Мармазов В. Є., Піляев І. С. Рада Європи: політико-правовий механізм інтеграції. К., 2000. – С. 124.

риторії України» від 10 грудня 1991 року¹¹¹, відповідно до якого, тільки укладені і належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори складають невід'ємну частину її національного законодавства і застосовуються в порядку, передбаченому для норм національного законодавства;

б) стаття 7 Закону України «Про міжнародні договори України» від 22 грудня 1993 року¹¹², яка передбачала, що Верховна Рада України здійснює ратифікацію міжнародних договорів шляхом прийняття спеціального закону про ратифікацію;

в) стаття 19 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 р., з прийняттям якого було припинено дію двох вказаних вище законів, містить в собі більш глибокий рівень тлумачення частини першої статті 9 Конституції України та передбачає, що чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і використовуються в порядку, що передбачений для національного законодавства¹¹³.

Звідси можна дійти певних висновків:

а) під конституційним формулюванням «згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою України» розуміється не тільки ратифікація міжнародного договору, а й його прийняття, затвердження чи приєднання до нього, залежно від того яке таке найменування має міжнародний акт, за допомогою якого держава виражає в міжнародному плані свою згоду на обов'язковість для неї договору (див. ст. 2 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року);

б) при здійсненні вказаних дій передбачене видання національного нормативного акта у виді спеціального закону про ратифікацію (або з іншим найменуванням), що свідчить про опосередковану трансформацію міжнародних норм у національне законодавство України;

в) можна говорити про те, що тільки ті міжнародні договори України, які належним чином будуть ратифіковані, чи прийняті, затверджені, чи до яких держава приєдналась, є джерелами її національного і, отже, конституційного права.

111 Про дію міжнародних договорів на території України: Закон України від 10 грудня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 46. – Ст. 617.

112 Про міжнародні договори України: Закон України від 22 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 10. – Ст. 45.

113 Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.

Таким чином, можна стверджувати, що ратифікація міжнародних договорів у широкому її розумінні (ратифікація, прийняття, приєднання, затвердження тощо) є найважливішою і кваліфікаційно-знаковою стадією укладання міжнародних договорів, що є джерелами конституційного права держав-учасників.

Незважаючи на те, що в Україні на конституційному рівні створена загальна правова основа для імплементації норм міжнародного права, що, безумовно, є серйозним досягненням української правової системи, є ряд істотних недоліків теоретичного і практичного характеру, які впливають на належне функціонування цього механізму. До таких, наприклад, можна віднести: відсутність закріплення на конституційному рівні пріоритету норм міжнародного права над внутрішнім правом як необхідної правової умови для забезпечення дотримання Україною принципу « *Pacta sunt servanda*» (договори повинні дотримуватися); відсутність чітко визначеної ієрархії норм міжнародного і внутрішнього права, що викликає проблеми в правозастосуванні з появою протиріч між зазначеними нормами; чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких для України надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства, а не права, як доцільніше варто було б закріпити в статті 9 Конституції; відсутність чіткого визначення моменту, з якого міжнародний договір стає частиною національного законодавства, що призводить до помилок у процесі правозастосування; відсутність необхідної системи інформування суб'єктів внутрішнього права України про вступ у силу для України міжнародних договорів і офіційного оприлюднення міжнародних договорів; відсутність визначення місця міжнародних договорів, які не вимагають згоди парламенту на їхню обов'язковість, а також звичайних міжнародно-правових норм і рішень міжнародних судів у системі національного законодавства України і т. ін.¹¹⁴.

Таким чином, розглядаючи міжнародні договори як складовий елемент національної системи законодавства, варто ще багато зробити, щоб вони були належним чином погоджені з цією системою, забезпечуючи створення і функціонування ефективного національного імплементаційного механізму.

¹¹⁴ Див., наприкл.: Блажівська М. В. Імплементація норм міжнародного морського права: правова теорія і практика України: автореф. дис. к. ю. н: Спеціальність 12.00.11 – міжнародне право. К.: Київський національний університет ім. Т. Шевченка, 2005. – С. 11.

Прийняття Україною низки документів в рамках Ради Європи, що визнаються її державами-членами за міжнародні стандарти локальної демократії, буде не тільки важливим внеском у подальше розширення і зміцнення системи зазначених стандартів, але і у зміцнення самого інституту місцевого самоврядування, поширення зазначених стандартів не тільки на його локальний, але і регіональний рівень. Це стане новим якісним поштовхом процесів децентралізації і деконцентрації, що буде об'єктивно сприяти формуванню нових предметів ведення і комплексу компетенційних повноважень органів місцевого самоврядування. Вважаємо, що ці системні процеси суттєво вплинуть на підвищення рівня правового регулювання місцевого і регіонального самоврядування, активізують розмежування самоврядних повноважень і повноважень виконавчої влади, прискорять передачу останніх до власних повноважень територіальних громад.

§ 3. Феноменологія місцевого самоврядування в синергізмі національного та міжнародного правопорядків та його роль в ідентифікації муніципальних прав людини

Серед великої кількості загальних надбань людської цивілізації, з-поміж яких треба назвати повагу до вибору народів державних форм свого існування, прагнення до миру між державами у відносинах між собою та на міжнародній арені, повагу до прав людини, місцеве самоврядування займає особливе місце. Це детерміноване наступним:

- по-перше, місцеве самоврядування фактично виступає первинною та природною формою існування людських спільнот;

- по-друге, саме місцеве самоврядування внесло вирішальний вклад у формування державності, бо історично передувало розвиткові державно організованого суспільства, що запозичило та підняло на державний рівень багато організаційних та організаційно-правових форм взаємодії влади та суспільства (міста-поліси Стародавньої Греції; муніципії Стародавнього Риму; міста, що існували на засадах Магдебурзького права; громади, що функціонували на землях Війська Запорізького; земська система управління в Російській імперії тощо);

- по-третє, місцеве самоврядування відіграє важливу роль та має особливе значення для становлення та функціонування сучасної демократичної державності, яка формується на принципах народовладдя та пріоритету прав людини над правами держави;

- по-четверте, місцеве самоврядування сьогодні входить у перелік питань, що складають предмет не тільки національного, а й міжнародно-правового регулювання – звідси феноменологія місцевого самоврядування будується на синергізмі національного та міжнародного правопорядків.

Відносно національної складової місцевого самоврядування слід зазначити, що в сучасному світі воно виступає як складний і багатоплановий соціальний феномен і правовий інститут, який знайшов своє закріплення в конституціях переважної більшості держав-членів міжнародної спільноти. Проте, не дивлячись на конституційну легалізацію місцевого самоврядування, має місце амбівалентний підхід до нього з боку держави, який знаходить свій прояв у наявності постійної дихотомії «централізація – децентралізація» по відношенню до компетентних повноважень інституту місцевого самоврядування, його суб'єктів та органів. Слід зазначити, що сучасні спроби деяких суб'єктів законодавчої ініціативи держав, зокрема інститутів законодавчої та виконавчої влади, до централізації відзначених повноважень, шляхом внесення змін і доповнень до чинного національного законодавства про місцеве самоврядування, стимулюють процеси нівелювання місцевої демократії і призводять до побудови «декоративного», «слухняного» та «позитивно передбаченого» для держави інституту локальної демократії, а в підсумку до його згортання та ліквідації.

Проте історичний розвиток суспільства наполегливо свідчить про те, що такі спроби приречені на провал, бо місцеве самоврядування, будучи спільною історичною спадщиною людства, у процесі свого розвитку й досвіду у взаєминах з центральною владою придбало настільки важливе значення для громадянського суспільства, що центральна влада, рано чи пізно, але відступає перед його рішучістю функціонувати на території держави в повному і належному обсязі.

Природа цього явища криється насамперед в історичному корінні місцевого самоврядування. Адже з'явилося воно задовго до державності ще в первісному соціумі в рамках первісної общини, поява якої пов'язана з екзистенційними (життєвими) домінантами необхідності колективного

існування і функціонування людей перед зовнішніми загрозами. Потім, як вже вказувалось, місцеве самоврядування формується в грецьких містах-полісах, де з'являються перші структуровані елементи й інститути публічної влади (міський парламент, чиновники, глава міста-держави, армія, громадяни тощо), які стають прообразом державних інституцій і, фактично, передвісником державності. Діяльність римських муніципій підсилює колективістські публічні засади і вже в епоху феодалізму з'являється Магдебурзьке право, як класичний прообраз парадигми сучасної локальної демократії. Український досвід самоврядування Запорізької Січі, а також земських та інших установ у період перебування України в складі Російської та інших імперій та держав, закріпив місцеве самоврядування на рівні суспільної самосвідомості і ментальності Українського народу.

Слід зазначити, що в сучасному розумінні інститут місцевого самоврядування став функціонувати та був легалізованим на конституційному рівні в Україні тільки після здобуття нею державної незалежності й прийняття нової Конституції України 1996 року. Саме відтоді місцеве самоврядування стає важливою складовою частиною конституційної доктрини, чинного конституційного законодавства і юридичної практики незалежної української держави.

На наш погляд, слід звернути пильну увагу на відповідну автономність місцевого самоврядування в межах сучасного національного конституціоналізму, що обумовлено наявністю в місцевого самоврядування свого специфічного суб'єктно-об'єктного складу й достатньо широкого кола специфічних соціально-правових відносин. Проте ця специфіка не є антагоністичною загальному елементному складу і змістовному навантаженню національного конституціоналізму, а органічно його доповнює і розвиває. Підтвердженням цього є позиція І. М. Степанова, який, визначаючи великий потенціал конституціоналізму, пропонував розуміти під ним систему уявлень про загальнодемократичні, загально-цивілізаційні політико-правові цінності державно організованого суспільства¹¹⁵. Саме такий підхід відкриває для місцевого самоврядування вихід на міжнародно-правовий рівень та зумовлює його міжнародно-правове визнання, легалізацію та відповідний потенціал. Тобто, аксіологічний потенціал міс-

115 Степанов И. М. Социалистический конституционализм: сущность, опыт, проблемы // Советское государство и право. — 1987. - № 10. - с. 4.

цевого самоврядування, побудований на публічній владі, що реалізується завдяки використанню широкого арсеналу демократичних механізмів та в інтересах жителів-членів відповідних територіальних громад, веде до визнання цього суто внутрішньодержавного інституту на міжнародному рівні, особливо в умовах глобального визнання здобутків і потенціалу демократичної правової державності та її прямого впливу на стан існування та функціонування міжнародної спільноти держав.

Важливе місце місцевого самоврядування в державі підкреслює його розгляд в контексті структурованості (блоковості) національного конституціоналізму. Аналізуючи його в онтологічному розумінні, В. Т. Кабишев і Т. М. Пряхіна, пропонують розуміти під ним верховенство й визначальну роль конституції в правовій системі, пряму дію конституції в конституційній регламентації державного ладу і політичного режиму, конституційне визнання прав і свобод людини, правовий характер взаємин громадянина і держави¹¹⁶.

Отже, обидві доктринальні позиції окреслюють конституційно-правовий простір, в якому виникає, у який входить та в якому функціонує місцеве самоврядування у ролі основної форми локальної демократії територіальних співтовариств, крім того, вони одночасно зумовлюють його глобальний дискурс і кумулятивний потенціал. Слід особливо підкреслити, що сучасна національна конституційно-правова доктрина займає важливе місце в генезисі місцевого самоврядування, тому її системно-телеологічний аналіз щодо останнього дозволяє не тільки розглядати національний конституціоналізм як ідейно-теоретичну конструкцію, що лежить в основі світового конституціоналізму, а й аналізувати феноменологію місцевого самоврядування як суб'єкта-об'єкта міжнародного правопорядку. Вважаємо, що саме тут інтегрована сукупність феноменів національного конституціоналізму держав об'єднує ліберальні й соціал-демократичні течії, на яких будується, формується та функціонує світова спільнота, і тому таке явище може бути визнане «ідеальним» для виникнення, творення, створення, інституціоналізації та конституювання демократичного конституційного ладу конкретної держави, при якому суб'єктивні права є більш значущими, ніж державні інтереси.

116 Кабишев В. Т., Пряхіна Т. М. Теоретические проблемы российского конституционализма // Вестник Саратовской государственной академии права. — 1995. — № 2. — с. 32.

Саме тому в сучасному міжнародному співтоваристві місцеве самоврядування розцінюється як найважливіший елемент конституційного ладу демократичних держав, бо:

- по-перше, функціонування місцевого самоврядування призводить до реалізації та захисту цілого розмаїття прав людини, що на сьогодні виступають найважливішим чинником побудови міжнародного співтовариства – це насамперед процес трансформації конституційних прав і свобод людини в так звані «муніципальні права людини»¹¹⁷;

- по-друге, соціальна і правова цінність місцевого самоврядування полягає в тому, що воно фактично являє собою специфічний рівень представницької і виконавчої публічної самоврядної (муніципальної) влади;

- по-третє, місцеве самоврядування бере участь у реалізації завдань і функцій держави на локальному рівні управління;

- по-четверте, місцеве самоврядування одночасно реалізує систему специфічних різнорівневих і поліоб'єктних інтересів жителів відповідних територіальних одиниць, що пов'язані з необхідністю організації стабільної життєдіяльності на локальному рівні соціуму і, отже, суттєво відрізняються від інтересів держави, але, водночас, вони їм й не суперечать.

Необхідно зазначити, що визнання державами місцевого самоврядування на своїх теренах та, своєю чергою, визнання місцевим самоврядуванням державної влади в ролі влади, що конститує інститут локальної демократії шляхом конституційної та законодавчої легалізації, легітимації, створення відповідних систем охорони, захисту, гарантування тощо, у позитивному руслі розвитку подій, створює відповідну «симфонію влад», яка сприяє розвитку демократичної правової державності та у підсумку, створює демократичний міжнародний правовий порядок, в якому:

а) держави;

б) інституції міжнародного співтовариства;

в) міжнародне право – відіграють основну гносеологічну, аксіологічну та праксеологічну ролі.

Держави з традиційно розвиненою демократією достатньо давно визнали переваги місцевого самоврядування й відвели йому особливе та важливе місце в структурі національного і світового конституціоналізму.

¹¹⁷ Див.: Баймуратов М. О., Танаджи Г. Г. Муніципальні права людини // Конституційні права, свободи і обов'язки людини і громадянина в Україні / За ред. академіка НАН України Ю. С. Шемшученка. — К.: Вид-во «Юридична думка», 2008. - С. 183 - 193.

Це було обумовлено, у першу чергу, тим, що на національному рівні на органи місцевого самоврядування, які найтісніше пов'язані з населенням, була покладена відповідальність за вирішення практично всіх проблем локального характеру: житлового й комунального господарства, розвитку сфери послуг, екології, створення локальних систем освіти, охорони здоров'я, транспортної інфраструктури тощо.

Усе це, практично, розвантажило державну владу і дало їй можливість зосередитися на вирішенні питань загальнодержавного значення.

Місцеве самоврядування набуває важливого значення в умовах розвитку сучасних національного і міжнародного правопорядків, тому що саме через повноцінне та дієве місцеве самоврядування може бути реалізована найважливіша ідея існування і функціонування основних засад демократії, а саме – безпосереднє здійснення влади народом.

В ординарному режимі функціонування інституту локальної демократії це здійснюється населенням відповідної території – жителями відповідних адміністративно-територіальних одиниць держави в контексті вирішення питань місцевого значення. А у екстраординарному режимі зазначена місцева спільнота виступає як сукупність громадян держави, які, беручи участь у виборах національного масштабу, формують її законодавчу владу або інститут глави держави.

Вважаємо, що останнє здійснюється шляхом вирішення важливих організаційних й організаційно-правових відносин у системі координат «держава (органи державної публічної влади) – місцеве самоврядування (органи і суб'єкти локальної демократії) – територіальна громада (сукупність жителів відповідної території держави) – житель (як член територіального співтовариства і суб'єкт, що функціонує на відповідній адміністративно-територіальній одиниці держави, але має різний правовий стан – громадянин, іноземний громадянин, апатрид, біпатрид, біженець тощо)».

Стабільність відносин у вказаній системі координат зумовлює її існування і має екзистенційне значення для існування не тільки держави як такої, а й для світової спільноти держав, що побудована та розвивається на демократичних засадах.

У результаті цього актуалізується міжнародна складова феноменології локальної демократії. Адже створення системи органів локальної демократії на територіях національних держав у міжнародному аспекті сти-

мулювало розробку у межах міжнародних, міжурядових, універсальних та регіональних організацій, зокрема таких, як Рада Європи, цілої низки міжнародних угод. Вони включають принципи і норми конституювання та інституціоналізації інституту місцевого самоврядування на території держав-учасників таких угод. Підписання таких угод, які є угодами рамкового характеру, у першу чергу, Європейської Хартії місцевого самоврядування 1985 р., накладає на держави-учасниці міжнародні зобов'язання щодо визнання, легалізації, гарантування, охорони і захисту інституту місцевого самоврядування на своїх теренах. Це здійснюється шляхом відтворення норм міжнародного права (міжнародного договору) в національному законодавстві держави-учасниці міжнародної угоди. Контроль за виконанням указаних зобов'язань, здійснюється міжнародною організацією, під егідою якої було підписано угоду, і реалізується в межах механізму конвенційного контролю, який міститься в кожній з угод такого характеру.

Об'єктивною причиною створення такого міжнародного механізму є те, що міжнародне співтовариство розглядає місцеве самоврядування у ролі важливого інструмента побудови демократії на рівні держав і могутнього засобу міждержавної інтеграційної співпраці й об'єднання. Саме таким чином виникає могутній синергізм національного та міжнародного правопорядків, що володіє кумулятивним зарядом та мультиплікативним ефектом. Завдяки цьому інститут місцевого самоврядування, з одного боку, є виключно інститутом національного правопорядку (законодавча база, національні системні структури, національний контроль), а, з іншого, – це інститут, що має велике міжнародне навантаження, суттєвий міжнародний потенціал та відповідну міжнародну правосуб'єктність (наявність норм міжнародного права спеціального та профільного характеру, наявність системи міжнародного договірної співробітництва держав, наявність міжнародних інституцій профільного характеру як міждержавних, так і недержавних – міжнародні неурядові організації місцевих влад).

Формування місцевого самоврядування в Україні і на пострадянському просторі виявилось одним з найважливіх і суперечливих завдань державного будівництва. На шляху цього процесу стояв і стоїть донині цілий комплекс економічних, фінансових, соціальних, політичних і правових проблем.

У першу чергу, вони пов'язані: з тривалим процесом переходу до ринкових реформ; хронічною обмеженістю прибуткової бази і незбалансованістю місцевих бюджетів; розпадом існуючої соціальної інфраструктури, яка субсидувалася із коштів державного бюджету, і різким, істотним зниженням рівня життя населення; падінням його довіри до будь-яких інститутів влади; нарешті, із збереженням рудимента радянської системи – повним дублюванням повноважень місцевих рад різних рівнів, що веде до виникнення подвійної або конкуруючої компетенції і конфліктів, у які повинні регулярно втручатися органи центральної влади. Однак, необхідно наголосити на тому, що в результаті початку в Україні муніципальної реформи, яка супроводжується могутніми процесами децентралізації, особливо на першому етапі в матеріально-фінансовій сфері, багато питань бюджетного наповнення локального рівня управління починають вирішуватися через розподіл бюджетних коштів та місцевих доходів в бік зростання, що детермінує фінансову самостійність органів місцевого самоврядування у вирішенні широкого комплексу питань місцевого значення.

До важливих чинників, що обмежують та істотно стримують процеси розвитку системи у вказаній групі держав, відносяться і чинники суб'єктивного характеру, які пов'язані з явною недовірою державних інституцій до місцевого самоврядування, що призвело до відсутності до цих пір національних моделей його статусного та статутарного стану, а також стратегії подальшого розвитку. Слід указати, що на формування національної моделі локальної демократії впливають і різні доктринальні позиції щодо телеологічного призначення місцевого самоврядування, його «компетенційного наповнення», що іноді мають достатньо суперечливий, багаторівневий, а часом носять й антагоністичний характер. Зазначений стан справ обумовлений тим, що представники конституційної і муніципальної доктрин, а також законодавці на сьогодні розглядають місцеве самоврядування у ролі: одного з фундаментальних принципів конституційного ладу; однієї з форм народовладдя; специфічної підсистеми публічної влади; форми залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення; власне, права на місцеве самоврядування; системної організації; різновиду суспільного управління; інституту громадянського суспільства; фундаменту сучасної філософії прав людини; найважливішого соціально-політичного і соціально-правового феномену; важливого конституюючого й інституційного чинника правової державності; суб'єкта міжна-

родних відносин і такого, що володіє частковою міжнародно-правовою правосуб'єктністю (як квазісуб'єкт міжнародного публічного права - Авт.); соціального і територіального простору, де продукуються системні локальні інтереси; соціального простору, де виникають, виявляються, формуються і реалізуються практично всі життєві прагнення людини; сфери виникнення і прояву муніципальних прав і свобод особи (людини); сфери реалізації компетенції місцевого самоврядування, його органів, посадових осіб, прав і обов'язків його суб'єктів; сфери реалізації практично всієї системи прав і свобод людини і громадянина; сфери реалізації функцій місцевого самоврядування; сфери реалізації відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування тощо¹¹⁸.

Така різноманітність підходів, при всьому позитивному відношенні до потенціалу локальної демократії, фактично «блокує» інтегративну і методологічну складові місцевого самоврядування і не сприяє становленню муніципального права як самостійної галузі національного права держав пострадянського простору і держав, що розвиваються.

На наш погляд, повільні процеси становлення сучасної моделі місцевого самоврядування прямо пов'язані і з суперечливим розвитком процесів децентралізації і деконцентрації державної влади. Саме вони при позитивному і перманентному їх нарощуванні, повинні викликати об'єктивні передумови для реальної легалізації і подальшого розвитку місцевого самоврядування.

Закріплення таких тенденцій у законодавстві України і реалізація їх на практиці стануть свідченням того, що наша держава твердо має намір будувати майбутнє на основі демократії, права і гуманізму. Історичний досвід свідчить, що завдяки саме місцевому самоврядуванню демократія перетворюється на справжнє народовладдя; лише з визнанням і зростанням прав територіальних співтовариств, які є первинними його суб'єктами, конкретнішими і змістовнішими стають політичні й соціально-економічні права громадян, гармонізуються різнобічні відносини між ними і державою; стійкішою, стабільнішою стає сама держава, а влада, що нею реалізується, набуває демократичних і гуманістичних властивостей. Більше того, на тлі стійкості державно-правових і муніципально-правових механізмів, їх взаємодії, розвивається ефективна державність.

118 Див.: Баймуратов, М. М. Місцеве самоврядування як суб'єкт компетенції: до визначення парадигми повноважень // Порівняльно-правові дослідження. — 2008. - № 2. - С. 120.

Якісно новим етапом в історії вітчизняного місцевого самоврядування стала Конституція України 1996 р. і прийнятий на її основі Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. Отже, конституційна правова держава силою своєї законодавчої влади привернула для реалізації своїх телеологічних домінант суспільні об'єднання жителів адміністративно-територіальних одиниць і включила їх у власний механізм.

Слід зазначити, що вказані найважливіші нормативно-правові акти створили надійну і належну нормативну базу місцевого самоврядування в Україні. На її основі територіальні громади отримали гарантоване державою право і реальну можливість під свою відповідальність або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати в межах Конституції і законів України питання місцевого значення (ст. 2 Закону України від 21.05.1997 р.) на благо жителів населених пунктів.

Проте, у сучасний період у контексті підвищення синергізму національного та міжнародного правопорядків, вирішення питань становлення і організації системи місцевого самоврядування, компетентної діяльності його суб'єктів і органів, вимагає свого вирішення найскладніший комплекс питань, які безпосередньо пов'язані зі становленням громадянського суспільства, здійсненням режиму парламентаризму, захистом прав і свобод людини та громадянина, і мають виходи на інституційні і структуроутворювальні процеси існування і функціонування української демократичної державності.

Необхідно акцентувати увагу на особливій ролі місцевого самоврядування у процесах інституціоналізації громадянського суспільства. У цьому аспекті достатньо важливими представляються висновки В. Ф. Сиренка, який вважає, що «громадянське суспільство – це царство інтересів», а «інтерес – мова громадянського суспільства, найперший засіб спілкування між людьми і водночас з тим причина дій, яка спонукає людей»¹¹⁹. Адже, як відзначає Ю. Панейко, «метою самоврядування може бути будь-який інтерес, який виявляється колективом населення даної території»¹²⁰. Отже, джерела самоврядування, у тому числі й місцевого, лежать у межах громадянського суспільства.

У процесі свого становлення і розвитку місцеве самоврядування, як матеріальна форма реалізації інтересу територіального співтовариства,

119 Сиренко, В. Ф. Интересы — власть — управление. — К.: Наукова думка, 1991. - С. 16

120 Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. — Мюнхен, 1963. - 132 с.

легалізується державою і стає репродуцентом територіально - особових і територіально-групових, системних індивідуальних і колективних інтересів, які формуються на локальному рівні в процесі становлення, розвитку та взаємодії громадянського суспільства і демократичної правової держави.

Важливе значення набуває місцеве самоврядування у ролі феномена сучасного міжнародного правопорядку і в процесі стимулювання автономії особи, на тлі паралельних процесів розвитку громадянського суспільства і демократичної державності. Указаний трикутник «місцеве самоврядування – громадянське суспільство – демократична державність» володіє не тільки високим комунікативним потенціалом, але й потенціалом взаємного розвитку – його результатом є виникнення необхідного компонента ефективної державності й становлення міцної й сильної держави.

Згідно позиції В. О. Затонського, сильна держава – це держава, яка може створити раціональну, внутрішньо узгоджену систему правових норм (право), що стимулювали б ініціативу, активність і самоврядування громадян, підвищували б їх роль в управлінні державою, установлювали б суспільний контроль над діяльністю органів державної влади¹²¹. Виникаючи таким чином, ефективна державність є запорукою існування не тільки національного, але й міжнародного правопорядку, його стабільності та передбачуваності. Звідси, важливою функціонально-телеологічною компонентою сильної держави виступають права і свободи людини, що визнаються державою, легалізуються нею на конституційному і законодавчому рівнях, охороняються, захищаються нею і забезпечуються в контексті їх виконання. Але треба зазначити, що такий режим забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також виконання ними відповідних конституційних обов'язків, що створює держава, на практиці виконується і реалізується на локальному рівні функціонування соціуму в рамках місцевого самоврядування і в межах територіальної громади. Саме таким чином й обґрунтовується виникнення доктринальної ідеї муніципальних прав людини, виходячи саме з локального характеру їх виникнення, існування, застосування та реалізації.

У сучасних умовах значно зростає роль місцевого самоврядування в інноваційних державно-творчих процесах, які відбуваються в державах і на

121 Затонский В. А. Эффективная государственность. — М.: Юрист, 2006. — 142 с.

міжнародній арені. Тут воно виступає в ролі одного з основних елементів демократичної державності, заснованої на ідеї парламентаризму. Територіальним громадам і сформованим ними органам місцевого самоврядування об'єктивно властиві зовнішні та деякі внутрішні риси народовладдя і народного представництва. Ця особливість розповсюджується і на парламентаризм, у практичному формуванні та реалізації рішень якого населення території бере безпосередню участь.

Водночас, у межах суспільства, держави та міжнародного співтовариства місцеве самоврядування відіграє роль інтегративного чинника. Територіальні громади, особливо за умов визнання їх прав державою, стають об'єктивно зацікавленими в її єдності і цілісності, стабільності і передбачуваності здійснення державної влади. Це обумовлюється тим, що тільки в умовах державної організації суспільства цим територіальним співтовариствам (асоціаціям) людей можуть бути гарантовані постійність, розвиток, визнання, пошана, гарантії і захист їх статусу, можливість підтримки на належному рівні соціальних стандартів і правопорядку.

Виходячи з наведеного вище, багатогранна роль місцевого самоврядування виявляється й у сфері захисту прав і свобод людини й громадянина. Бо саме в його межах на локальному рівні формування і функціонування соціуму йдуть складні й перманентні процеси соціалізації, становлення й активізації громадянської та особистої активності кожного з членів співтовариства, випробовуються гіпотетична можливість і рівень їх самодіяльності на рівні мікро- (мікрोगромади – родина), мезо- (мезогромади – трудові колективи, школа, інститут та інші групи та асоціації людей) і макросоціуму (територіальна громада як така), формується, структурується, функціонує та реалізується їх світогляд.

У цих же межах формується і діє, завдяки муніципальній демократії, локальна система безпеки людини, що базується на відповідних атитюдах (поведінкових установках конкретної людини) та індивідуальній, груповій та колективній правосвідомості. Її створення має за мету забезпечення реалізації кожним жителем повсякденних потреб існування і функціонування в межах локального соціуму і на рівні держави. Зазначені потреби мають системний вихід на всі групи і рівні прав, свобод, обов'язків людини та громадянина¹²².

122 Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення // Юридична освіта і правова держава (до 150-річчя юридичного інституту ОДУ): Збірник наукових праць. — Одеса, 1997. - С. 96-97.

Важливою ознакою місцевого самоврядування як феномена сучасних національного та міжнародного правопорядків є його інтеграційно-моделююча роль у вирішенні національно-етнічних проблем. В умовах існування багатонаціональної держави саме місцеве самоврядування виступає оптимальною або найбільш прийнятною формою і простором здійснення національно-культурної автономії, тобто воно сприяє використанню національними меншинами своїх культурних традицій, мови, релігії, інших національних прагнень. Не надаючи нікому національних привілеїв, воно, з одного боку, ефективного захищає і реалізує права і свободи громадянина і людини, а з іншого, виступає могутнім чинником, який перешкоджає відцентровим тенденціям, здатним викликати роздроблення єдиної держави.

У всіх аспектах функціонування місцевого самоврядування основну роль відіграє територіальне співтовариство (громада, спільнота). Це:

- а) локальний колектив;
- б) воно виступає первинним суб'єктом місцевого самоврядування;
- в) воно ж, по суті, є його первинним об'єктом, тому що саме на таке співтовариство, на забезпечення його інтересів, які фактично продукує саме таке співтовариство, спрямована діяльність органів місцевого самоврядування, які, у свою чергу, формуються цими ж територіальними співтовариствами;
- г) воно є основним соціальним простором, в якому виникають інтенції, екзистенційні устремління, потреби людей, що трансформуються в їх індивідуальні, індивідуально-групові, групові, колективні інтереси, які в свою чергу стимулюють виникнення об'єктивно-суб'єктивних, функціонально-діяльнісних, організаційних, організаційно-технологічних, нормативних механізмів їх реалізації у вигляді прав і свобод людини.

Отже, територіальне співтовариство трансформується у найважливіший суб'єкт конституційного права, навколо якого перманентно відбуваються екзистенційні і динамічні самоврядні та державотворчі процеси.

У межах існування сучасного міжнародного правопорядку, де права і свободи людини виступають в ролі нормативної і колабораційної домінант, – саме через призму функціонування світового та національного муніципалізму, що забезпечує якісно новий рівень розвитку і взаємодії автономії та колективізації інтересів людини на локальному рівні функціонування соціуму, територіальне співтовариство в перспективі розвивається

ся і трансформується в активного продуцента конституційної свідомості й конституційної культури, що виступають телеологічно-стратегічними критеріальними ознаками ідеології національного і світового конституціоналізму.

Отже, сучасні умови становлення, розвитку й реалізації синергізму національного та міжнародного правопорядків відносно інституту місцевого самоврядування не тільки досить вдало впливають на формування та модифікацію його феноменології, роблять цей інститут надбанням національного та світового конституціоналізму, важливим чинником національного та міжнародного правопорядків, а й трансформують усталені доктринальні уявлення про виникнення і реалізацію прав і свобод людини на рівні держави в бік їх муніципалізації та визнання муніципальних прав людини.

Інститут локальної демократії у формі функціонування територіального співтовариства детермінує процеси становлення правової демократичної державності на пострадянському просторі, переходу її на ринкові принципи організації суспільства і держави, активізує та об'єктивує питання про розвиток і вибір найбільш ефективних форм самоорганізації, самодіяльності і самоврядування населення на локальному рівні – за місцем проживання.

Тому обґрунтовано вважаємо, що створення національної моделі місцевого самоврядування за допомогою вибору оптимальних форм таких як самоорганізація, самодіяльність і самоврядування населення, додасть не тільки нове дихання телеологічній домінанті в розвитку державності, але і дасть реальний вихід особистому й колективістському потенціалові населення держав-членів світової спільноти, здатним забезпечити усунення багатьох кризових явищ у житті суспільства й держави, додасть їм додаткові стимули для розвитку та вдосконалення. Важливу роль у вирішенні зазначених завдань будуть відігравати муніципальні права людини.

§ 4. Поняття муніципальних прав людини

Вище було доведено, що становлення та розвиток в Україні реального інституту локальної демократії і повноцінної системи місцевого самоврядування нерозривно пов'язані з проблематикою прав і свобод людини. Адже саме локальна демократія створює найбільш оптимальні умови для

продукування мешканцями – членами територіальних громад – відповідних індивідуально-колективних інтересів щодо реалізації майже всього спектра прав людини і громадянина, що відбувається у сфері місцевого самоврядування, на локальному рівні функціонування соціуму.

Слід зазначити, що розгляду різних аспектів становлення й розвитку місцевого самоврядування присвячено низку наукових досліджень. Так, після здобуття Україною незалежності й становлення в юридичній науці національної школи муніципального права почався процес формування сучасних поглядів на муніципально-правову проблематику, зокрема становлення суб'єктного та об'єктного складу місцевого самоврядування, його особливу конститутивну і інституціональну роль у процесі формування локальної демократії. Ця проблематика дістала осмислення в працях Б. П. Андресюка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В.І. Борденюка, М.П. Воронова, В.А. Григор'єва, В. П. Гробової, Р.К. Давидова, В. М. Кампа, О. О. Карлова, О.А. Коваленка, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, П. М. Любченка, Н. В. Мішиної, М.П. Орзіха, Б.А. Пережняка, В.Ф. Погорілка, О.В. Приєшкіної, М. О. Пухтинського, С. Г. Серьогіної та інших учених. Однак проблематика прав людини у сфері місцевого самоврядування, особливо у контексті виникнення та реалізації її прав та свобод, шляхом формування окремої та специфічної групи прав – муніципальних прав особистості, у вітчизняній муніципально-правовій науці фактично не досліджувалась. Початком таких наукових розвідок в Україні можна вважати, зокрема, праці М.О. Баймуратова та О.В. Батанова, а також їх учнів та послідовників, присвячені проблемам сутності та становлення локальної системи прав людини, – з питань формування системи муніципальних прав особистості в рамках публічної самоврядної (муніципальної) влади¹²³.

123 Баймуратов М. О., Сосновських Ю. Ю. Муніципальні права особистості: становлення та сутність. Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. 1997. № 4. С. 3–10; Баймуратов М. О. Феноменологія муніципальних прав людини. Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. Науково-практичний журнал. Київ: «Інтерконтиненталь-Україна». 2013. №1. Січень–березень. С. 52–56; Батанов О. В. Муніципальні права особистості: загальноправова характеристика. Удосконалення механізмів державного управління та місцевого самоврядування: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнародною участю (10.04.2009) / За заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка, Т. В. Іванової. К.: Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, у 2-х частинах, Ч.1, 2009. С. 108–114; Батанов О. В. Тенденції розвитку муніципальних прав людини в умовах глобалізації. Часопис Київського університету права. 2016. № 4. С. 47–52; Галіахметов І. А. Права і свободи людини в системі інститутів муніципального права. Порівняльно-аналітичне право. 2013. № 4. С. 48–53; Гараджаєв Д., Куранин В. Защита прав граждан как членов территориального коллектива. Юридический вестник. 1995. № 2. С. 91–93; Голяк Л. В. Міжнародно-правова регламентація муніципальних прав людини: сучасні підходи та тенденції розвитку в Україні. Вісник Маріупольського державного університету.

Необхідно зазначити, що актуалізація досліджень проблем місцевого самоврядування в контексті становлення та розвитку прав та свобод людини і громадянина саме на локальному рівні функціонування соціуму зумовлена цілою низкою факторів.

По-перше, сюди треба віднести визнання, легалізацію, легітимацію, конституційну та законодавчу регламентацію самого інституту місцевого самоврядування як важливого демократичного феномена, причому в державі, яка ще нещодавно була частиною великої тоталітарної країни (легально-легітимаційний фактор. – Авт.).

По-друге, саме місцеве самоврядування стало могутнім фактором державотворення в Україні, становлення конституційного ладу, що сприяло зростанню на тлі демократичних перетворень соціальної і політичної активності громадян (державотворчий фактор. – Авт.).

По-третє, перехід України до ринкових відносин та роздержавлення економічної системи зумовив інституційне зростання та широке використання можливостей «автономії волі індивіда», що супроводжувалося зростанням та перманентними проявами особистої свободи й творчої ініціативи людей, які були конституційно визнані та гарантовані (фактор демократизації державного життя. – Авт.).

В результаті зазначених політичних та соціокультурних процесів об'єктивно посилювалися почуття особистої відповідальності та усвідомленого ставлення людини до результатів своєї діяльності. Це посилило відповідні інтенції поведінки людини відносно моделювання своєї поведінки в рамках макро- (в межах держави) та мікросоціуму (в межах мікроспільноти – територіальної громади). Результатом останнього стала суттєва модифікація телеологічного наповнення правового статусу та правового модусу особистості (від системи координат «держава – людина», до системи координат «людина – місцеве самоврядування – держава»), що призвело до об'єктивного зниження декларативного потенціалу конституційно-право-

Сер.: Право. 2013. № 5. С. 122–134; Литвиненко І.Л. Особливості муніципально-правового статусу людини і громадянина в Україні. Держава і право. Зб. наук. праць. Юрид. і політ. науки. К., 2000. Вип. 8. С. 175–182; Панасюк С. А. Захист муніципальних прав громадян у Європейському суді з прав людини: реалії та перспективи. Вісник Центральної виборчої комісії. 2016. № 1 (33). С. 67–72; Русанова С. Ю. Муніципальні права членів територіальної громади: поняття та класифікація. Форум права. 2009. № 2. С. 369–374; Танаджи Г. Г. Проблеми розуміння феномена муніципальних прав людини. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Право: зб. наук. пр. 2009. № 2. С. 90–97; Хоменець Р. Особливості правового статусу фізичних осіб як суб'єктів місцевого самоврядування. Право України. 2001. № 11. С. 36–38 та ін.

вого статусу людини і громадянина та його зростання і наповнення активним функціонально-екзистенційним змістом. Причому, наповнення правового статусу не тільки в цілому, а й у частині окремих комплексів прав людини, зокрема економічних, політичних, особистих прав тощо.

По-четверте, сучасний етап розвитку державності, який пов'язаний з формуванням інститутів громадянського суспільства і соціальної держави, в якості найважливіших правових домінант, вимірів сучасного соціального розвитку визнає локальну демократію як простір, де відбувається фактична життєдіяльність людини та проявляються всі її життєві потреби (фактор демократичної трансформації соціуму. – Авт.).

Саме в таких умовах формуються реальні соціальні та державно-правові механізми захисту прав людини, що є запорукою створення відповідного соціального середовища – простору, вільного від права (правовільного простору), де людина, а в нашому випадку мешканець відповідної території держави – член територіальної громади, може самостійно модифікувати алгоритм своєї поведінки та здійснювати конкретні дії. Тобто саме на рівні місцевого самоврядування, його інститутів, проявляються складні різнорівневі елементи соціального механізму, спрямованого на здійснення можливості самим громадянам брати активну участь у реалізації, забезпеченні та захисті своїх прав та свобод, у тому числі через інститути місцевого самоврядування¹²⁴.

Вказані тенденції виступають як мегатренди соціального розвитку, який сьогодні не може бути сприйнятий позитивно без обов'язкової та поступової еволюції інституту місцевого самоврядування крізь призму становлення, розвитку і реалізації прав людини на рівні локальної демократії.

Аксіологічні підходи до визнання муніципальних прав особистості, на нашу думку, є такими:

1. Права людини на сучасному етапі розвитку міжнародної спільноти та правової, демократичної державності виступають як лакмусовий папірець, що дає змогу визначити рівень гуманітарного потенціалу, причому як усього міжнародного співтовариства, так і конкретної держави. Виходячи саме з цього, права людини стають однією з ключових наукових проблем, які вивчаються з різних позицій – з філософсько-гуманістичної

¹²⁴ Трачук П.А. Участь громадян України у місцевому самоврядуванні. – Ужгород, 2003. С.74

точки зору, в аспекті публічної влади, принципів трансформації політичної та правової систем, формування і реалізації соціально-економічної та культурної політики, боротьби з екологічними загрозами, злочинністю тощо. Відтак проблематика прав людини фактично виступає як гуманістична парадигма розвитку демократичної державності та є телеологічною домінантою розвитку цивілізації.

2. Важливість та актуальність прав людини не потребує додаткової аргументації, оскільки вони є органічним компонентом демократичного політичного простору, інструментом гуманізації та гуманітаризації суспільних відносин, формування соціально активної та відповідальної особистості, становлення інформаційного суспільства. Вже зазначалось, що міжнародна спільнота та її члени – суверенні держави саме з правами людини пов'язують вирішення цілої низки внутрішніх, міжнародних та глобальних проблем, адже вони присутні практично в кожній сфері життєдіяльності людини, відображаючи її життя в особливому структурному, об'єктному якісному стані, пов'язаному з утвердженням у суспільній свідомості та практиці ідеї свободи особи.

3. Хоча права і свободи людини визнаються міжнародною спільнотою, про що свідчить їх закріплення в численних міжнародно-правових актах, основним суб'єктом, який їх встановлює, визнає, легалізує, гарантує їх реалізацію, здійснює їх охорону та захист, виступає національна держава та її органи. Однак в процесі реалізації прав і свобод людини виникає проблема територіального простору та його рівнів, у межах якого людина може зазначеними правами і свободами скористатися. У цьому розумінні виникає так званий локальний рівень функціонування соціуму та простіру, у межах якого діє місцеве самоврядування.

Варто зазначити, що саме з принципу існування та локальної реалізації прав і свобод людини впливає інституціоналізація феномена муніципальних прав особистості. В основу визначення такого феномена доцільно покласти такі аргументи:

а) практично всі життєві інтереси та устремління людина реалізує саме на локальному рівні функціонування соціуму як член територіальної громади (за винятком прав на громадянство, на власність, обов'язків щодо військової служби тощо, де вона вступає в прямий контакт з державою);

б) саме на локальному рівні функціонування соціуму людина індиві-

дуально чи разом з іншими в рамках територіальної громади продукує так звані локальні інтереси, що стосуються широкого спектра індивідуальних та групових, колективних прав і свобод та виступають саме як права і свободи людини, яких вона потребує і здійснює в різних сферах життєдіяльності особисто чи разом з іншими мешканцями відповідної території держави¹²⁵.

4. Феномен муніципальних прав особистості найбільш рельєфно проявляється саме на локальному рівні – у межах місцевого самоврядування, де особистість об'єктивно функціонує в імперативному, обов'язковому порядку, бо на теренах держави немає людини, яка не була б членом якоїсь територіальної спільноти. Як зазначає М. Ю. Каверзін, саме інститут місцевого самоврядування відіграє значну роль у поєднанні в єдине ціле інтересів держави, суспільства та особистості, оскільки сутність місцевого самоврядування полягає у тому, щоб на рівні кожної окремо взятої особистості здійснювати гармонізацію прав та свобод людини і громадянина з інтересами держави та суспільства. Саме така спрямованість місцевого самоврядування відповідає ідеям сучасної демократичної, правової, соціальної держави, вищою цінністю якої є людина, її права та свободи¹²⁶.

5. В правовій науці тільки розпочинається дослідження високого управлінського, колабораційного, глобалістського потенціалу місцевого самоврядування, функціонування феномена місцевого самоврядування крізь призму прав і свобод людини і громадянина, а також прав і свобод людини і громадянина в контексті місцевого самоврядування. За останні роки до таких праць можна віднести роботи М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, Т.М. Буряка, В.А. Григор'єва, О. Є. Єгорова, Б.Я. Кофмана, А. В. Левенець, В.Ю. Могілевського, П.А. Трачука тощо.

Необхідно наголосити на тому, що мало хто з представників юридичної доктрини виділяє у своїх класифікаціях прав людини її права саме у сфері місцевого самоврядування. Вважаємо такий підхід методологічно неправильним, адже права людини у сфері місцевого самоврядування, тобто муніципальні права є не тільки самостійними правами у системі прав людини, їх можна визначити як основні права людини, бо саме вони інтег-

125 Баймуратов М.О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення // Юридична освіта і правова держава: Зб. наук. праць. – О., 1997. С. 97.

126 Каверзін М.Ю. Государство и местное самоуправление: проблемы взаимодействия // Вестник Российского университета дружбы народов. – Сер.: Политология. 2003. № 4. С.13.

рують, структурують, конституують фактично весь комплекс загальних прав людини шляхом їх локальної індивідуальної та колективної реалізації, одночасної та повсякденної інтерпретації, ординарного та екстраординарного виконання, ретроспективного та перспективного розвитку, що робить їх стрижневою, важливою та невід’ємною складовою конституційно-правового статусу особи.

Слід зазначити, що одним із небагатьох апологетів зазначених прав є російський вчений М.С. Бондар, який висвітлює проблеми перманентних взаємовідносин особи з публічною владою у сучасному суспільстві у контексті конституційного забезпечення прав та свобод у місцевому самоврядуванні¹²⁷.

6. Онтологічними засадами визначення та виділення в системі прав та свобод людини і громадянина групи муніципальних прав особистості є насамперед визначення конституційно-правового статусу людини і громадянина та правового статусу особи у місцевому самоврядуванні та здійснення системного порівняльного аналізу між ними. До речі, такий аналіз демонструє, що на відповідній стадії правової реалізації загальний конституційно-правовий статус трансформується у правовий статус особи як первинного індивідуального суб’єкта місцевого самоврядування, коли конституційні права і свободи людини і громадянина передаються на локальний рівень для індивідуального та групового «споживання» і транспонуються, модифікуються на локальному рівні існування соціуму відповідно до потреб особистості та територіальних спільнот — мікроколективів (трудоий колектив, громадська асоціація, територіальна громада тощо) і у широкому розумінні проявляються як права особистості у сфері місцевого самоврядування.

На нашу думку, методологічна, аксіологічна, гносеологічна різниця цих двох статусів особи полягає саме у системних відмінностях публічно-правового зв’язку людини з владою, державою, суспільством або іншим суб’єктом суспільних відносин, у які вона вступає, територіальними межами прояву її життєво важливих функцій, джерелом прав та свобод, які обумовлюють ці статуси тощо.

127 Бондарь Н. С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации: автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; Государственное управление; Административное право; Муниципальное право»; Саратовская государственная академия права. – Саратов, 1997. – 48 с.; Бондарь Н. С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации: монография. – Ростов-на-Дону: Изд-во Рост. ун-та, 1998. – 382 с.

Отже, визнання та становлення в Україні місцевого самоврядування безпосередньо пов'язані з виробленням і практичною реалізацією принципово нових доктринальних і прагматичних підходів до прав людини, а саме — до формування категорії муніципальних прав особистості.

Становлення в Україні інституту локальної демократії і повноцінної системи місцевого самоврядування нерозривно пов'язано з проблематикою прав і свобод людини, в тому числі муніципальних прав особистості.

Утвердження муніципальних прав особистості тісно пов'язане з простором функціонування локальної демократії, що створює оптимальні умови для продукування мешканцями - членами територіальних громад відповідних індивідуально-колективних інтересів щодо реалізації майже всього спектра прав людини і громадянина, що відбувається у сфері місцевого самоврядування на локальному рівні функціонування соціуму.

Демократизація суспільного життя посилила відповідні інтенції та стимули поведінки людини щодо моделювання своєї поведінки в рамках макро- та мікросоціуму, результатом чого стала суттєва модифікація телеологічного наповнення правового статусу та правового модусу особистості. Як вже зазначалось, глибинні зміни відбулися саме в стратегічній системі координат «держава – людина», яка трансформувалась в систему координат «людина – місцеве самоврядування – держава» – причому не тільки в порядку інверсії, що саме по собі є революційним кроком в гуманістичному наповненні конституційного та муніципального права в Україні, а й в контекстуалізації змістовно-нормативного наповнення і формування функціонально-поведінкових моделей діяльності органів держави, органів місцевого самоврядування, їх службових і посадових осіб.

Така трансформація автоматично призвела до: а) відповідного вдосконалення конституційно-правового статусу людини і громадянина; б) можливості та доцільності його інтерпретації на локальний рівень; в) з наступним наповненням такого статусу функціонально-екзистенційним змістом.

Отже, можна констатувати, що онтологічними засадами визначення та виділення в системі прав та свобод людини і громадянина групи муніципальних прав особистості є, насамперед:

а) об'єктивізація, актуалізація, акцентуація та рефлексія конституційно-правового статусу людини і громадянина;

б) визначення наявного конституційно-правового статусу людини і громадянина;

в) об'єктивізація, актуалізація, акцентуація та рефлексія правового статусу особи у місцевому самоврядуванні;

г) системний порівняльний аналіз конституційно-правового статусу людини і громадянина та правового статусу особи у місцевому самоврядуванні.

Методологічна, аксіологічна, гносеологічна різниця зазначених двох статусів особи полягає саме у системних відмінностях публічно-правового зв'язку людини з владою, державою, суспільством або іншим суб'єктом суспільних відносин, у якій вона вступає, територіальними межами прояву її життєво важливих функцій, джерелом прав та свобод, які обумовлюють ці статуси.

Параметрами муніципальних прав особистості є:

а) просторові – локальний рівень функціонування соціуму, де існує та діє територіальна громада, тобто відповідна територія держави, її адміністративна територіальна ланка (територіальний аспект) та відповідна територіальна громада (суб'єктний аспект);

б) телеологічні (об'єктні) параметри – права людини, що стосуються найістотніших питань її функціонування саме як людини та члена локального соціуму;

в) функціональні параметри – екзистенційні настанови об'єктивних потреб існування людини, що виникають на рівні мікросоціуму;

г) онтологічні параметри – реалізація відповідних специфічних інтересів індивідуального чи групового характеру, що продукуються профільними суб'єктами на локальному рівні соціуму та пов'язані з вирішенням проблем повсякденної життєдіяльності;

ґ) аксіологічні параметри – муніципальні права особистості є невід'ємною цінністю соціуму та держави, бо саме завдяки ним стабільно функціонує суспільство та його державна організація;

д) гносеологічні параметри – через муніципальні права особистості найкраще розкривається філософія людини, її телеологічних домінант існування та функціонування в умовах повсякденності; філософія її прав і свобод.

§ 5. Місце муніципальних прав особистості в системі прав людини і громадянина

Проведення системного аналізу прав людини дає можливість виявити загально визнану доктринальну позицію на права людини як універсальну категорію, що відображає наднаціональні, загальнолюдські вимоги і стандарти у сфері свободи особи. У цьому аспекті права людини є не державно-правовою, конкретно-юридичною категорією, а загальносоціальним поняттям. Їх основні характеристики визначаються тим, що:

а) вони випливають із природи самої людини і визначаються рівнем розвитку людської цивілізації в цілому;

б) ці права складаються об'єктивно в результаті соціально-економічного і політичного розвитку суспільства, вони не залежать від державного визнання;

в) вони належать індивіду від народження, для володіння ними не потрібно настання будь-яких юридичних факторів;

г) ці права є невідчужуваними, вони невід'ємні від біосоціальної природи людської особистості.

Отже, права людини як загальносоціальна категорія об'єктивно складаються в результаті закономірного розвитку людської цивілізації і можливості, що впливає із самої природи людини, користатися елементарними, найбільш важливими благами й умовами безпечного, вільного існування людської особистості в суспільстві й державі¹²⁸.

У контексті формування системи прав і свобод людини слід зазначити, що вона має свою логіку розвитку, розпадаючись на ряд послідовних етапів. Останнім часом учені дедалі частіше говорять про так звані «три покоління прав людини»¹²⁹.

«Першим поколінням» прав людини прийнято вважати громадянські й політичні права. Вони були завойовані в ході буржуазно-демократичних революцій у Європі, а також у результаті боротьби Сполучених Штатів Америки за свою незалежність. Політичні права були спрямовані в першу чергу на приборкання сваволі державної влади. Як програмна вимога, була висунута ідея про обов'язок державної влади не втручатися у сферу, що впливає на волю й автономію людини. Це стало можливим тільки після

128 Лукашева Е. А. Общая теория прав человека. – М.: НОРМА, 1996. С. 1-27.

129 Лазарев В. В. Общая теория права и государства. – М.: Юристъ, 1996. С. 399-400.

факту поділу, що здійснився, влади і затвердження принципу формальної рівності всіх громадян перед законом незалежно від їх соціального стану. Автори французької Декларації прав і свобод людини і громадянина від 26 серпня 1789 року вважали, що першопричиною суспільних дій і зіпсованості уряду є неuczтво і забуття прав людини чи зневага ними.

«Друге покоління» прав людини формувалося під дією ряду факторів об'єктивної і суб'єктивної властивості. Наприкінці XIX – початку XX сторіччя стали відбуватися істотні зрушення в економічній сфері багатьох промислово-розвинених країн. Демократизація капіталу, що супроводжується швидким зростанням акціонерних підприємств, концентрацією виробництва і зростанням ролі робітника (профспілкового) руху, стала головною причиною, внаслідок якої державно-правове закріплення отримали соціально-економічні права. Насамперед до них відносять право на працю, на прийнятний рівень життя, право на освіту і багато соціальних гарантій: допомога через повну, часткову чи тимчасову втрату працездатності, право на пенсію, допомога з безробіття і т. д.

Нарешті «правами третього покоління» прийнято вважати так звані «права солідарності», що мають наддержавну і наднаціональну природу і колективний характер. За загальним правилом, такими називають право на мир, на безпечну екологію, право користування економічним і культурним потенціалом людства.

Варто звернути увагу на історичну ретроспективу локального походження і локального «споживання» зазначених прав різних поколінь (Велика хартія вільностей (1215 р.); Петиція про право (1628 р.); Декларація незалежності США (1776 р.)) при збереженні локальної реалізації таких прав і сьогодні.

Навіть після того як тривала боротьба людини за свою свободу, права й інтереси поступово матеріалізувалися в нормативно-правових документах, що стали міжнародно-правовими, а по суті позаісторичними і загальнолюдськими (Загальна декларація прав людини (1948 р.); Міжнародний пакт про економічні, соціальні й культурні права (1966 р.); Міжнародний пакт про громадянські й політичні права (1966 р.) і ін.), характер локального прояву таких прав людини (сфера місцевого самоврядування і рамки територіальної громади. – Авт.) і їх локальне розташування (член територіальної громади – носій прав і свобод людини. – Авт.) і реалізація не змінилися, що свідчить про глибинний зв'язок поколінь прав людини

з локальним соціумом, прав людини з місцевим самоврядуванням, прав людини з муніципальними правами людини.

Говорячи про права особистості, людини, громадянина, жителя, суб'єкта, ми виходимо із згаданої вище тріади рольової позиції людини в сучасному державознавстві – «людина – особистість – громадянин». Однак у контексті значимості муніципальних прав особистості актуалізується правовий статус індивідуума як суб'єкта локального соціуму, і у цьому контексті особливого значення набуває формулювання ст. 140 Конституції України, що визначає якісно іншу і якісно нову рольову позицію людини у сфері місцевого самоврядування України – житель. Причому дана рольова позиція стає конституційно-легальною і конституційно-легітимною та фактично є «запускаючим механізмом» для становлення і розвитку вже нормативно-го феномена «муніципальних прав людини/особистості».

Слід зазначити, що багато представників конституційної і муніципальної доктрини по-різному іменують зазначені права за їх належністю. Так, наприклад, М. С. Бондар у контексті дослідження концепції муніципально-правового становища особистості вводить у науковий обіг поняття «індивідуальних і колективних муніципальних прав і свобод», розробляє конституційно-правове обґрунтування їх системи, виявляє їхні соціально-правові особливості і т. д.¹³⁰ Український муніципаліст О. В. Батанов також виділяє не тільки муніципальні права, але й муніципальні свободи особи¹³¹.

З цього питання звернемо увагу на нашу позицію щодо виділення у системі прав людини саме муніципальних прав особистості¹³². Разом з тим представник нашої наукової школи український дослідник Г. Г. Танаджи при дослідженні цього феномена говорить про муніципальні права людини¹³³.

Уявляється, що використання концептів «людина – особистість» не є термінологічною чехардою, а відбувається в залежності від того аспекту,

130 Бондарь Н. С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. – Саратов, 1997. С. 4.

131 Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія; відп. ред. М. О. Баймуратов. – К.: Юрид. думка, 2010. С. 545.

132 Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення // Юридична освіта і правова держава (до 150-річчя Юридичного інституту ОДУ): зб. наук. пр. / відп. ред. С. В. Ківалов. – О., 1997. С. 97-101.

133 Див.: Танаджи Г. Муніципальні права людини: теоретичні та аксіологічні підходи до поняття та визначення // Порівняльно-правові дослідження. 2008. № 2. С. 131-132; Танаджи Г. Г. Проблеми розуміння феномена муніципальних прав людини // Наук. вісник Акад. муніцип. упр. Серія: Право: зб. наук. пр. 2009. № 2. С. 90-97.

що автори доктринальної позиції хочуть виділити. В основі такого виділення лежать два підходи у визначенні загальних прав людини: природно-правовий і позитивістський.

В основі першого з них лежить ідея природного походження особистих і інших прав і свобод (отут переважно говорять про муніципальні права людини. – Авт.). Суть іншого полягає в обґрунтуванні похідного від держави характеру даних прав¹³⁴ (отут використовується поняття муніципальних прав особистості в контексті їх збірного характеру (муніципальні права людини + позитивне право). – Авт.).

Необхідно враховувати, що хоча природне право є категорією абстрактною, але вона має глибокий методологічно-правовий зміст, в основі якого лежить теза про те, що людина має природні, невід'ємні права, бо вона людина. По суті, ця теза виступає як моральний ідеал не тільки для громадянського суспільства, кожного його члена, але й для конституційної держави, що за допомогою позитивного права гарантує охорону і захист, які випливають із природного права, прав і свобод людини. Разом з тим, з огляду на локальну властивість функціонування і громадянського суспільства, і його «накладання» на локальний соціум у сфері місцевого самоврядування, тобто практично на територіальну громаду, такі природні права і свободи продукуються, виявляються, формуються і реалізуються членами територіальної громади у її межах.

Дана теза підтверджується позицією, яка послідовно доводиться нами протягом останніх двадцяти п'яти років, яка по своїй суті наповнена глибоким екзистенціальним змістом, що дає можливість говорити про те, що природні права і свободи людини – це суть її муніципального права. Аналізуючи соціальний феномен муніципальних прав, в основу його існування слід покладати такі аргументи:

а) феноменологію локусу і топосу – вже зазначалось, що він виходить з того, що практично всі життєві інтереси й устремління людини реалізує саме на локальному рівні функціонування соціуму як член територіальної громади (за винятком прав на громадянство, на власність, обов'язків щодо військової служби тощо, де вона вступає в прямий контакт із державою);

б) феноменологію особливих соціальних інтересів, що продукує тери-

134 Словарь-справочник по правам человека: основные понятия и институты. – М.: Права человека, 2006. С. 69-70.

торіальна спільнота – бо саме на локальному рівні функціонування соціуму, як вважає цей дослідник, людина індивідуально чи разом з іншими в рамках територіальної громади продукує так звані локальні інтереси, що стосуються широкої розмаїтості індивідуальних і групових, колективних прав і свобод. Вони і знаходять висвітлення, і виступають саме як права і свободи людини, в яких вона має потребу, вимагає і здійснює в різних сферах життєдіяльності особисто чи разом з іншими жителями відповідної території держави¹³⁵.

Варто також враховувати, що співвідношення індивідуального і колективного начал у муніципальних правах і свободах людини засновано на концепціях природного і позитивного права. Тому уявляється об'єктивно неприпустимим розглядати «індивідуальне» і «колективне» як протилежні категорії, адже вони органічно сполучаються в муніципальних правах і свободах людини.

Визначальне значення у виявленні місця муніципальних прав людини в системі прав людини відіграє порівняльна характеристика права природного і права позитивного.

Насамперед варто враховувати, що природне право завжди ціннісно забарвлене, носить морально-юридичний характер, утілює собою цінності справедливості, правди, добра, свободи, розуму, гуманізму, що наповнюються різним змістом, але в переважній більшості випадків претендують на абсолютну значимість, безумовну дію, універсальність і об'єктивність. Усі зазначені вище цінності властиві локальному соціуму, у рамках якого вони продукуються, виникають, формуються, розвиваються, культивуються і, нарешті, реалізуються. Саме на цих цінностях засновані муніципальні права особистості, і їм вони відповідають.

Природне право як «правильне», «вище», морально виправдане право завжди протиставляється тому позитивному праву, що існує в реальній державно-правовій дійсності тієї чи іншої історичної епохи, культури¹³⁶:

1) природне право є «сьогодення», «справжнє» право, воно об'єктивно, походить від природного порядку речей, не залежить від людського вста-

135 Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення // Юридична освіта і правова держава (до 150-річчя Юридичного інституту ОДУ): зб. наук. пр. / відп. ред. С. В. Ківалов. – О., 1997. С. 97.

136 Словарь-справочник по правам человека: основные понятия и институты. – М.: Права человека, 2006. С. 69-70.

новлення, у той час як позитивне право – це штучне, «зроблене» право, воно суб'єктивно, залежить від волі можновладців. У даному контексті муніципальні права людини продукуються всередині людського соціуму, що функціонує на локальному рівні, і носять об'єктивний характер (принцип об'єктивного характеру походження муніципальних прав людини. – Авт.);

2) сутність природного права складають морально-правові цінності (справедливість, добро, свобода та ін.), що мають пріоритет перед правовими нормами і відносинами; позитивне ж право ціннісно нейтрально, морально-правові цінності «виносяться» за його межі, «центром» позитивного права вважаються норми (позитивізм, нормативізм) чи відносини (соціологізм). У даному контексті муніципальні права людини є відображенням тих високих моральних ідей, що іманентно властиві людському співтовариству (принцип морального начала в муніципальних правах людини. – Авт.);

3) природне право незмінно, універсально, а позитивне право піддається змінам і є рівним для різних держав. Муніципальні права особистості завжди однакові й незмінні для людського локального соціуму незалежно від кордонів і належності публічної влади, вони відображають екзистенціальний початок і призначення такого соціуму (принцип універсальності муніципальних прав людини. – Авт.);

4) природне право вічне, як вічний світовий порядок, Бог, природа, воно не залежить у своєму існуванні й функціонуванні від інститутів публічної влади; позитивне право тимчасове, воно створюється, функціонує, застигає і скасовується чи вмирає, його дія цілком обумовлена діяльністю публічної влади. Муніципальні права людини будуть існувати в історичному плані стільки, скільки буде існувати територіальне співтовариство (локальний соціум, територіальна громада (територіальний колектив) і т. д.), що виступає як єдиний і універсальний спосіб співжиття і соціальної комунікації людей (принцип непорушності муніципальних прав людини. – Авт.);

5) природне право за своїм змістом невиразно, «аморфно», його межі чітко не визначені, воно носить неписаний характер; позитивне право має формальну визначеність, виражається у визнаних офіційною публічною владою джерелах – писаному законодавстві, судових рішеннях. Муніципальні права людини носять «аморфний» характер щодо їх структурування і виділення, але разом з тим вони посідають досить міцне місце в

генетичній пам'яті соціуму (принцип формальної невизначеності муніципальних прав. – Авт.);

6) сфера регулювання природного права не має меж, у той час як сфера регулювання права позитивного обмежена соціально значимими суспільними відносинами, її межі залежать від волі державної влади. Сфера діяльнісного функціонування муніципальних прав людини обмежується її потребами (як статутарними, так і перспективними) в рамках локального соціуму (принцип граничності муніципальних прав людини. – Авт.);

7) природне право ґрунтується на голосі совісті, на внутрішній «інтуїції правоти», внутрішні, змістовні аспекти для нього є першорядними; позитивне ж право ґрунтується на економічній і політичній силі, для нього важливі зовнішні прояви соціального (предмет правового регулювання»), процедурна форма правотворчості й правозастосування, зовнішні атрибути правових актів. Муніципальні права людини, відображаючи її природно-історичні потреби, ґрунтуються на внутрішній потребі людини в їх необхідності, корисності, пріоритетності (принцип пріоритетності муніципальних прав людини. – Авт.);

8) природне право не є інституціональним; позитивне право підтримується специфічними соціальними інститутами. Муніципальні права людини в широкому аспекті їх розуміння носять неінституціональний характер, бо «охоплюють» практично всі його потреби, необхідні для проживання у сфері повсякденності (принцип неінституціональності муніципальних прав людини. – Авт.);

9) природне право носить індискретний (безупинний. – Авт.) характер, виражає собою єдність важливих соціальних регуляторів – релігії, моралі, права, традицій; позитивне право всіляко дистанціюється від інших соціальних регуляторів. Виходячи з цих критеріїв, муніципальні права людини виявляються зовні в локальному соціумі через єдність зазначених і інших соціальних регуляторів (повсякденність, рольові позиції, сімейні регулятори, регулятори комунікабельності малих груп і т. д. – Авт.) (принцип соціальної безперервності муніципальних прав людини. – Авт.);

10) природне право досконале, воно малюється юснатуралістами як вільне від «гріхів» права чинного, позитивного, серед яких несправедливість, формалізм, прогалини, помилки, суперечності, догматизм і стереотипи, мінливість, суб'єктивізм і ін. Муніципальні права людини довгий час

були передправом, парাপравом, субправом, частина з них такими і залишається з усіма внутрішніми суперечностями, властивими локальному соціуму і людському індивідууму, а частина знаходить свою легалізацію за допомогою позитивного права (принцип симбіозу природного і позитивного права в рамках муніципальних прав людини. – Авт.).

Дійсно, природне право, найбільш часто використовуване як засіб легітимації тієї чи іншої правової ідеології (у нашому разі ідеології муніципалізму¹³⁷ – Авт.), тією чи іншою мірою наділяється якостями універсальності, незмінності, ідеальності, за рахунок яких воно і може виступати як апріорна чи емпірична першооснова всього юридичного, стандарту, на який має дорівнюватися позитивне право. Такий висновок уявляється онтологічно вивіренним, бо більшість природних прав людини, незважаючи на їх апріорність, абсолютність, безперервність, усе одно легалізовані й гарантовані за допомогою норм позитивного права.

Варто вказати, що прихильники громадівської теорії муніципального права і місцевого самоврядування, у якій первинним суб'єктом виступає територіальна громада (див.: ст. 140 Конституції України), далі розвиваючи ідею муніципалізації прав людини в рамках локального соціуму і місцевого самоврядування, йдуть по двох напрямках:

1) перший може бути відбитий концептом «усі права людини – суть її природні права»;

2) другий – «усі права людини – її муніципальні права».

Дані підходи характеризуються істотним методологічним наповненням. Перший з них, що спирається на природно-правові погляди, базується на ряді передумов:

– соціальній (існування в локальному соціумі в рамках територіальної громади розвинутої системи соціальних регуляторів, як правило, на рівні писаних юридичних правил);

137 Див.: Баймуратов М. О. Місцеве самоврядування як загальний спадок людської цивілізації та феномен сучасного світового конституціоналізму // Бюл. Мін-ва юстиції України. 2009. № 4-5; Баймуратов М. О. Місцеве самоврядування як феномен сучасного українського конституціоналізму: основні параметри // Проблеми сучасного українського конституціоналізму / упоряд.: В. Бринцев, В. Кампо, П. Стецюк. – К.: Логос, 2008. С. 172-177; Баймуратов М. О., Танаджи Г. Г. Муніципальні права людини // Конституційні права, свободи і обов'язки людини і громадянина в Україні / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: Юрид. думка, 2008. С. 183-193; Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики. – К.: Юрид. думка, 2010; Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм: монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2010; Тацій В. Регіональні та самоврядні чинники в конституційно-правовому регулюванні суспільних відносин в Україні // Проблеми сучасного українського конституціоналізму / упоряд.: В. Бринцев, В. Кампо, П. Стецюк. – К.: Логос, 2008. С. 165-171.

– психічній (формування в рамках місцевого самоврядування і територіальної громади індивідуальної критичної свідомості);

– культурній (сприйняття локальним соціумом права як одного з найважливіших механізмів упорядкування його функціонування);

– функціональній (сприйняття локальним соціумом права як системи діяльнісних рефлексій, що сприяють виживанню індивідуума).

Більш того, даний підхід об'єктивує й актуалізує цілий ряд світоглядних домінант:

1) існує об'єктивна, незалежна від свідомості будь-якого індивіда реальність, що живе по певних законах природи;

2) закони об'єктивної реальності засновані на причинно-наслідкових зв'язках явищ і процесів, і тому в реальній дійсності не може існувати випадковостей;

3) закони об'єктивної реальності охоплюють не тільки закони природничих наук, але і всю соціальну дійсність, що також їм підкоряється, незалежно від їх усвідомлення людьми;

4) світобудова в цілому та суспільство, і локальне зокрема, наповнені сенсом, розумом, на основі якого і діє природне право.

У заявленій системі координат стосовно індивідуальної правосвідомості природне право виконує компенсаторну функцію; стосовно діючої державно-правової системи – інноваційну чи стабілізуючу (легітимаційну) функцію; стосовно позитивного права право природне виконує критичну, заповнюючу й інтегруючу функції¹³⁸.

Другий напрям – «усі права людини – її муніципальні права» – досить повно пояснюється такими самими передумовами природно-правового характеру:

– соціальною (існування в локальному соціумі в рамках територіальної громади розвитої системи соціальних регуляторів, що знаходять своє відображення як у свідомості її членів, так і на рівні звичаїв і писаних юридичних правил);

– психічною (формування в рамках місцевого самоврядування і територіальної громади індивідуальної «муніципальної» правосвідомості, коли всі юридичні явища сприймаються через її призму);

– культурною (сприйняття локальним соціумом муніципальних прав як одного з найважливіших механізмів упорядкування його функціонування);

¹³⁸ Словарь-справочник по правам человека: основные понятия и институты. – М.: Права человека, 2006. С. 70.

– функціонально-діяльнісною (сприйняття локальним соціумом практично всього кадастру прав людини як прав, реалізованих індивідуумами чи їхніми групами в процесі життєдіяльності в рамках місцевого самоврядування і територіальної громади).

Уявляється, що для більш повного відображення даної доктринальної позиції варто було б до даного переліку передумов додати ряд інших передумов:

– генетичну (наявність своєрідної індивідуальної і групової генетичної пам'яті про комунікацію за допомогою муніципальних прав у локальному соціумі в історичній ретроспективі);

– екзистенційну (сприйняття муніципальних прав як єдиної панацеї виживання і збереження в умовах загроз у локальному соціумі);

– праксеологічну (муніципальні права як універсальна і безальтернативна сфера соціальної практики і гарантований засіб існування локального соціуму).

Світоглядні доміанти цього напряму засновані на наведених вище передумовах, що мають переважно соціологічний, гуманістичний, прагматичний, функціонально-діяльнісний характер.

Отже, можна говорити про дефініцію як муніципальних прав людини, так і муніципальних прав особистості, становлення яких відбувається в контексті «розвитку місцевого самоврядування і затвердження колективістських цінностей муніципальної демократії у сполученні з безумовним визнанням самоцінності людської особистості, її прав і свобод»¹³⁹.

При цьому зазначені права утворюються шляхом трансформації, переведення конституційних інститутів прав людини і громадянина на рівень місцевого самоврядування і муніципально-правового регулювання відповідних відносин у рамках територіальної громади. Звідси глибинні сутнісні характеристики системи місцевого самоврядування розкриваються крізь призму особистісних аспектів, через категорію свободи: як прояв органічної єдності свободи людини (за місцем проживання) і влади місцевого співтовариства, його можливостей самостійно вирішувати питання місцевого значення¹⁴⁰.

139 Бондарь Н. С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. – Саратов, 1997. С. 5.

140 Бондарь Н. С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. – Саратов, 1997. С. 5.

Виходячи з цих орієнтирів, найбільш оптимальною можна вважати дефініцію муніципальних прав людини (прав людини в місцевому самоврядуванні), що запропонував О. В. Батанов, відповідно до якої під ними розуміються визнані й гарантовані державою природні можливості людини та її асоціацій (територіальна громада) самостійно і під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення в різних сферах громадського життя, зокрема політичній, економічній, соціальній, культурній, екологічній і т. д.¹⁴¹

Дане визначення містить такі параметри муніципальних прав людини:

- їх легалізацію – вони визнані й гарантовані державою;
- муніципальні права – це природні права людини та її асоціацій;
- основний об'єкт цих прав – питання місцевого значення;
- сфера функціонування таких прав – різні сфери громадського життя, зокрема політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна і т. д.

Разом з тим, вважаємо, що у даному визначенні недостатньо виділений правозахисний аспект муніципальних прав людини. Але, впевнені, що подальші наукові розвідки призведуть до появи нових дефінітивних визначень муніципальних прав людини.

Перепоною для визначення муніципальних прав людини залишаються доктринальні настанови, що визначають конституційне право людини на місцеве самоврядування. Так, Л. О. Казакова в своєму авторському визначенні права на місцеве самоврядування, розуміє під ним надане конституційними нормами та чинним законодавством право особи на самостійне вирішення питань місцевого значення з використанням передбачених законодавством та актами місцевого самоврядування форм участі в публічній діяльності, що включають право вимоги надання такого права та можливості його реалізації в межах муніципального утворення¹⁴².

Отже, системний аналіз двох наведених дефініцій – муніципальних прав людини та конституційного права людини на місцеве самоврядування – дає змогу стверджувати, що багато параметрів першої дефініції «розчинено» у визначенні другої дефініції, яка визначає конституційне право

141 Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики. – К. : Юрид. думка, 2010. С. 584.

142 Казакова Л. О. Конституційне право на місцеве самоврядування серед інших прав та свобод людини і громадянина в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук: спеціальність: 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Ужгород, 2018. С. 4.

людини на місцеве самоврядування, що дійсно, є більш загальним та виконує роль родового по відношенню до муніципальних прав людини. Тому вважаємо за необхідне проводити різницю між цими двома визначеннями для ідентифікації муніципальних прав людини.

§ 6. Систематика муніципальних прав людини

Формування концепції муніципальних прав людини напряму пов'язано з низкою факторів, серед яких можна виділити наступні:

- а) легітимація в суспільстві та легалізація державою через право пріоритету прав і свобод людини;
- б) становлення та розвиток в Україні інституту локальної демократії;
- в) процеси становлення повноцінної системи місцевого самоврядування.

Взаємодія вказаних факторів на державному та локальному рівні функціонування соціуму, запускає складний механізм взаємодії та синергізації протилежних інтересів, завдяки чому в сфері локальної демократії починаються процеси продукування мешканцями-членами територіальних громад відповідних індивідуально-колективних інтересів щодо реалізації майже всього спектру прав людини і громадянина.

Необхідно зазначити, що не зважаючи на те, що муніципальні права людини ще не знайшли свого належного нормативно-правового та законодавчого закріплення, вони вже мають відповідні параметральні ознаки, що їх характеризують:

- по-перше, виявляється їхня множинність в контексті форм можливої чи належної поведінки, яку може здійснювати людина на локальному рівні функціонування соціуму (права, свободи, обов'язки);
- по-друге, — вони піддаються внутрішньоструктурній суб'єктній диференціації в якості певної сукупності правових можливостей у сфері локальної демократії (індивідуальні та групові (колективні) права);
- по-третє, їх функціональна та телеологічна дія поширюється та проявляється у всіх публічних сферах людської життєдіяльності (політичній, економічній, соціальній, культурній тощо);
- по-четверте, вони мають чітку гносеологічну (епістемологічну) природу, бо їх поява об'єктивно та фактично обумовлена екзистенційною домінантою — життєвими інтенціями людини;

- по-п'яте, вони мають чітко визначений просторовий, територіально-діяльнісний аспект їх прояву (місцевий (локальний) та регіональний).

Наявність таких параметрів дає реальну можливість виділити відповідні види (політичні, економічні, соціальні, культурні та інші) та відносно самостійні групи (індивідуальні та колективні) муніципальних прав, свобод і обов'язків. А це, в свою чергу, на думку О.В. Батанова, враховуючи характерні ознаки внутрішньої єдності, збалансованості та взаємообумовленості муніципальних прав і свобод як цілісного нормативно-правового утворення, дає змогу говорити про єдиний (загальний) самоврядний (муніципальний) статус людини і громадянина, який й виникає на підставі зазначених юридичних характеристик та на засадах свого функціонального призначення¹⁴³.

Вважаємо, що така позиція має великий методологічний потенціал, бо дає змогу теоретично обґрунтувати легальне виникнення та появу муніципальних прав людини. Тут слід звернути особливу увагу на підхід, що став загальноприйнятим в літературі, в якому пропонується виділяти так звані спеціальні правові статуси, які і повинні були включати галузеві права і обов'язки, що не увійшли до загального правового статусу людини. Саме в цьому контексті слід враховувати, що, категорія статусу, як загального, так і спеціального, виступає як поняття властивого абстрактним суб'єктам, причому, передусім, через його загальність¹⁴⁴.

В цьому відношенні В.А. Патюлін вважав, що суб'єктивні права, які входять до правового статусу громадянина належать всім громадянам як абстрактному суб'єктові даного роду, а суб'єктивні права, що входять в правовий модус, — всім, хто в даних умовах виступає як абстрактний суб'єкт даного виду. Таким чином, вказані суб'єктивні права характеризують властивість загальності в першому випадку за родовою ознакою, в другому — за видовим¹⁴⁵.

Слід зазначити, що такий підхід однаковою мірою відноситься і до суб'єктивних обов'язків, які разом з правами складають статус. У літературі ідея, пов'язана з правовим модусом отримала певну підтримку, де пропонувалося звести співвідношення категорій «правовий статус» і «право-

143 Батанов О.В. Муніципальне право України. – Х.: Одиссей, 2008. С. 236.

144 Див.: Алексеев С.С. Общая теория права. В 2-х т. Т. 2. – М.: Юрид. лит., 1981. С. 142-143; Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. – М.: Юрид. лит., 1974. С. 123-126.

145 Патюлин В.А. Государство и личность в СССР. – М.: Наука, 1974. С. 35.

вий модус» до співвідношення за типом «загального» і «особливого»¹⁴⁶. Вважаємо, що необхідно його використовувати разом з існуванням та використанням його загальноприйнятого аналогу – поняттям «спеціальний правовий статус», зважаючи на його специфічне функціонально-статутарне та рольове наповнення.

Аргументуємо нашу позицію наступним.

По-перше, динаміка персоніфікації абстрактного правового статусу викликана до життя поняттям «індивідуальний правовий статус», яким позначався правовий стан реального суб'єкта права – учасника конкретних правовідносин. При цьому слід враховувати, що останній статус є нестабільним, мінливим залежно від різних обставин¹⁴⁷, отже, є схильним до девіації й правовий модус.

По-друге, трансформуючись в контексті формування муніципальних прав людини, правовий модус особи починає набувати низку специфічних характеристик, що мають різнорівневу спрямованість, а саме:

а) за його допомогою реалізується форма правомірної можливої та необхідної поведінки суб'єкта, тобто члена територіальної громади;

б) вказаний правовий модус набуває місцеву локалізацію, виходячи з рівня відносин «громадянин – держава» до відносин «член територіальної громади – орган місцевого самоврядування»;

в) він характеризується телеологічним наближенням до потреб та інтенцій людини, пов'язаний з нею, та супроводжує їх протягом усього часу функціонування в межах відповідного локального макроколективу, незалежно від правового стану людини (громадянство, безгромадянство, іноземство, біпатризм, біженці, змушені переселенці тощо);

г) за допомогою даного модусу відбувається «запуск» механізму локальної реалізації системного комплексу муніципальних прав суб'єкта (члена територіальної громади);

г) даний правовий модус апріорі вже встановлений законодавством, бо він зумовлює легальну форму належної поведінки суб'єкта;

д) за допомогою даного модусу яскраво виявляється, проявляється й демонструється зв'язок особи з державою і локальним соціумом (тери-

146 Ровный В.В. О категории «правовой модус» и ее содержания // Государство и право. 1998. № 4. С. 88.

147 Ровный В.В. О категории «правовой модус» и ее содержания // Государство и право. 1998. № 4. С. 86.

торіальною громадою) через реалізацію комплексу муніципальних прав суб'єкта;

е) даний правовий модус рефлексує роль людини в позитивному функціонуванні публічної влади, у тому числі і публічної самоврядної (муніципальної) влади¹⁴⁸;

є) через реалізацію даного модусу демонструється рівень правової культури суб'єкта (члена територіальної громади);

ж) реалізація даного правового модусу є свідоцтвом результативності і ефективності правового виховання суб'єкта (члена територіальної громади);

з) формування і практична реалізація даного модусу є визнанням (легітимацією) обов'язків держави і локального соціуму, як суб'єктів публічної влади, щодо визнання, сприяння здійснення, охорони, гарантування та захисту муніципальних прав людини, незалежно від її ролевих позицій у територіальній громаді, соціумі, що функціонує на локальному рівні;

и) формування і соціальна значущість правового модусу людини в контексті визнання місцевого самоврядування та територіальної громади, як його первинного суб'єкта, виступає як прагматичне свідоцтво актуалізації «муніципальних прав особистості»¹⁴⁹.

Першу групу прав і свобод у системі муніципальних прав людини складають колективні права членів територіальних громад, за допомогою яких власне й реалізується публічна самоврядна (муніципальна) влада. Слід зазначити, що саме вони виступають у якості первинного рівня муніципальної свободи і демократії, бо і в Конституції України та профільному законодавстві, повніше й послідовно закріплюються саме колективні муніципальні права і свободи.

До них можна віднести такі:

- право територіальних громад – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (частина перша ст. 140 Конституції, частина перша ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

148 Див.: Баймуратов М.А., Григорьев В.А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине. – Одесса: Юрид. літ., 2003.

149 Баймуратов М.О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення // Юридична освіта і правова держава: 36. наук. праць. – О., 1997. С. 97.

- право на здійснення муніципальної влади як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування (частина перша ст. 5, частина третя ст. 140 Конституції, частина друга ст. 2, ст. ст. 10, 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

- право на проведення місцевого референдуму як форми вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення (частина третя-четверта ст. 6, ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

- право на місцеві вибори, включаючи вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та виборних посадових осіб місцевого самоврядування (ст. ст. 71, 141 Конституції, ст. ст. 12, 45 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»; Книга четверта Виборчого Кодексу України);

- право ініціювати створення органів самоорганізації населення (частина шоста ст. 140 Конституції, ст. 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про органи самоорганізації населення»);

- право членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування (ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

- право членів територіальної громади проводити загальні збори громадян за місцем проживання як однієї з форм їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення (ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Положення «Про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні»);

- право територіальної громади проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування (ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

- право територіальних громад на володіння, користування і розпорядження комунальною власністю (ст. ст. 142, 143 Конституції; частини третя-п'ята ст. 16, ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

- право на фінансову самостійність, формування, затвердження і виконання місцевого бюджету, встановлення місцевих податків і зборів та розпорядження місцевими фінансами (ст. ст. 142, 143 Конституції, ст. ст. 16, 61, 63, 64, 65, 66, 68, 69, 70 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

- право на судову й інші форми державного захисту місцевого самоврядування (ст. 145 Конституції, частина третя ст. 19, ст. ст. 20, 21, 62, 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Вважаємо, що наведений перелік колективних прав у сфері місцевого самоврядування не є вичерпним. Але він вже демонструє не тільки широту відповідних прав, їхній різноплановий зміст та їх багате телеологічне призначення як нормативно-правової основи вираження колективістських засад, що є внутрішньо властивими для муніципальної демократії, але й високий управлінський потенціал відносно публічного управління справами територіальної громади та локального соціуму.

Практична реалізація зазначених колективних муніципальних прав можлива лише за допомогою жителів-членів відповідних територіальних громад. Отже, саме вони, спираючись на свою соціально-політичну, економічну, громадську активність вирішують як колективні так й індивідуальні муніципальні права людини і громадянина. Бо тут йдуть вельми складні організаційні, квазіправові, соціально-психологічні процеси трансформування колективних прав через їх особисту реалізацію конкретним суб'єктом, в індивідуальні муніципальні права людини. Звідси, колективні й індивідуальні муніципальні права людини пов'язані через органічну єдність, соціальну дихотомію та знаходяться між собою в кореляційному зв'язку.

Так, наприклад, колективне право територіальної громади на місцевий референдум корелює із індивідуальним правом громадян — її членів на участь у місцевому референдумі.

Говорячи про систему індивідуальних муніципальних прав і свобод, варто зазначити, що свій конституюючий початок вони, як зазначалось, беруть з легалізації інституту місцевого самоврядування та визнання локальної (муніципальної) демократії, тобто місцевого самоврядування, відповідним рівнем публічної влади. Існує декілька шляхів виявлення, «проявлення» індивідуальних муніципальних прав і свобод:

- по-перше, вони можуть виявлятися в опосередкованому вигляді через колективні права територіальних громад;

- по-друге, це стає можливим через тлумачення інституту конституційних прав, свобод і обов'язків людини і громадянина, який в процесі інтерпретації на локальний рівень соціуму в контексті реалізації зазначених прав, дає змогу виявити значний та суттєвий самоврядний, муніципально-правовий потенціал появи, функціонування та реалізації індивідуальних муніципальних прав і свобод;

- по-третє, таку ж можливість дає тлумачення поточного галузевого законодавства, що конкретизує і деталізує конституційні права, свободи і обов'язки людини і громадянина;

- по-четверте, перспективне та можливе розширення кадастру конституційних прав, свобод і обов'язків людини і громадянина, дає перспективну можливість розширення й кадастру індивідуальних муніципальних прав і свобод;

- по-п'яте, на становлення та розширення системи індивідуальних муніципальних прав і свобод позитивний вплив здійснюють так звані «законні інтереси», що витікають, мабуть, з кожного конституційного права, свободи та обов'язку людини і громадянина: наприклад, право на освіту супроводжується законними інтересами на отримання якісної освіти; право на охорону здоров'я напряму пов'язане з отриманням якісних послуг тощо. А той факт, що такі «законні інтереси» можуть бути реалізовані переважно на локальному рівні функціонування соціуму, підтверджує об'єктивний характер необхідності легалізації індивідуальних муніципальних прав і свобод людини.

Відповідно систему індивідуальних муніципальних прав і свобод можна представити у такому вигляді:

- право громадян України брати участь у місцевому самоврядуванні (ст.7, частина перша ст. 140 Конституції, ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

- право вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування (частина перша ст. 38, ст.ст. 70, 71 Конституції, Розділ II Книги першої, Книга четверта Виборчого Кодексу України);

- право громадян бути ініціаторами місцевого референдуму, брати участь у його проведенні (частина перша ст. 38, ст. 71 Конституції, частина

третя ст. 78, частина четверта ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

- право на індивідуальні та колективні письмові звернення до органів місцевого самоврядування і до посадових осіб цих органів (ст. 39 Конституції, Закон України «Про звернення громадян»);

- право громадян на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування (частина друга ст. 39 Конституції, Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»);

- право на одержання повної і достовірної інформації про діяльність органів місцевого самоврядування і посадових осіб цих органів (ст. 34 Конституції, частина одинадцята ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

- право кожного, хто на законних підставах перебуває на території України, на свободу пересування та вільний вибір місця проживання (частина перша ст. 33 Конституції, Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання»);

- право жителів — членів територіальних громад на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування і посадових осіб цих органів (частина друга ст. 55 Конституції).

Наведений перелік індивідуальних муніципальних прав і свобод, також не є вичерпним. Це особливо слід мати на увазі, якщо враховувати, що не тільки право на участь у місцевому самоврядуванні, але й багато інших прав і свобод, що відносяться до класичної системи конституційних прав і свобод людини і громадянина, можуть набувати конкретних муніципально-правових характеристик, особливо в процесі їх реалізації.

Слід зазначити, що муніципальні права особистості можна ідентифікувати не тільки на рівні конституційного і поточного законодавства України. Їх перелік можна суттєво розширювати за рахунок локальної (статутної) нормотворчості, зокрема конкретизованих на рівні статутів територіальних громад положень про можливості використання жителями представницьких та безпосередніх форм їхньої участі у місцевому самоврядуванні.

Так, наприклад, у ст. 60 Статуту територіальної громади міста Бердянська передбачається, що окрім передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» можуть бути використані такі форми участі членів територіальної громади міста у здійсненні міського самоврядування, як:

1) громадське обговорення проектів актів міської ради та інших органів місцевого самоврядування, які підлягають оприлюдненню для проведення громадських обговорень, зокрема проекти планів економічного і соціального розвитку міста, міського бюджету, цільових програм розвитку міста;

2) членство в комісіях, що утворюються на громадських засадах при органах і посадових особах міського самоврядування (перелік цих комісій та положення про них затверджуються на засіданнях міської ради);

3) участь у роботі спеціалізованих комітетів, що створюються за рішенням виконавчого комітету міської ради з числа фахівців, які працюють у системі місцевого самоврядування, або діяльність яких пов'язана з наданням громадських послуг членам територіальної громади міста, з метою залучення їх до розробки і реалізації проектів, що передбачають підвищення якості надання таких послуг;

4) участь у роботі громадських рад, що утворюються при міській раді з метою вивчення потреб окремих категорій жителів міста та практики надання їм соціальних послуг у системі міського самоврядування, залучення їх до здійснення міського самоврядування (за рішенням міської ради при ній можуть бути утворені ради пенсіонерів, осіб з інвалідністю, іноземців, біженців, воїнів-інтернаціоналістів, незабезпечених житлом, ліквідаторів Чорнобильської катастрофи, військовослужбовців тощо);

5) участь у проведенні громадських експертиз проектів рішень міської ради з питань, що мають важливе значення для територіальної громади міста, і визначають основні напрямки соціально-економічного та культурного розвитку міста;

6) участь у масових акціях, метою проведення яких є привернення уваги органів і посадових осіб міського самоврядування до актуальних проблем міського значення та проблем соціального забезпечення членів територіальної громади міста, охорони навколишнього середовища, підтримки громадської безпеки тощо;

7) робота в органах самоорганізації населення;

8) виконання на громадських засадах робіт по благоустрою території міста, надання послуг соціально незахищеним жителям міста;

9) надання матеріальної і фінансової допомоги міському самоврядуванню у формі добровільних пожертв, внесків до фондів, що утворюються органами міського самоврядування для надання допомоги соціально

незахищеним жителям міста чи для сприяння культурному і духовному розвитку міста, дотриманню в належному стані пам'яток історії, культури і архітектури та природних¹⁵⁰.

Отже, резюмуючи, слід дійти наступних висновків:

- становлення та розвиток в Україні інституту реальної локальної демократії і повноцінної системи місцевого самоврядування тісно пов'язано з проблематикою прав і свобод людини, в тому числі зі становленням муніципальних прав людини/особистості;

- становленням муніципальних прав людини/особистості на пряму пов'язане з простором функціонування локальної демократії, яка створює найбільш оптимальні умови для продукування жителями-членами територіальних громад відповідних індивідуально-колективних інтересів щодо наявності та реалізації майже всього спектру прав людини і громадянина, що відбувається у сфері місцевого самоврядування на локальному рівні функціонування соціуму;

- широка демократизація суспільного та державного життя посилило відповідні інтенції та стимули поведінки людини відносно моделювання своєї поведінки в рамках макро- (в межах держави) та мікросоціуму (в межах мікрорівня - територіальної громади), результатом чого стала суттєва модифікація та зміна телеологічного наповнення правового статусу та правового модусу особистості (від системи координат «державна» — «людина», до системи координат «людина» — «місцеве самоврядування» — «державна»), що призвело до об'єктивного зниження декларативного потенціалу конституційно-правового статусу людини і громадянина та його інтерпретації на локальний рівень з наступним зростанням і наповненням активним функціонально-екзистенційним змістом;

- онтологічними засадами визначення та виділення в системі прав та свобод людини і громадянина групи муніципальних прав особистості, є насамперед визначення конституційно-правового статусу людини і громадянина та правового статусу особи у місцевому самоврядуванні та проведеному системному порівняльному аналізі між ними;

- методологічна, аксіологічна, гносеологічна різниця зазначених двох статусів особи полягає саме у системних відмінностях публічно-правового

¹⁵⁰ Статут територіальної громади міста Бердянська (нова редакція): затверджений на XXIII сесії міської ради 27 лютого 2001 р. – Бердянськ, 2001. 48 с.

зв'язку людини з владою, державою, суспільством або іншим суб'єктом суспільних відносин у які вона вступає, територіальними межами прояву її життєво важливих функцій, джерелом прав та свобод, які обумовлюють ці статуси;

- параметрами муніципальних прав особистості є такі:

а) просторові параметри — локальний рівень функціонування соціуму де існує та діє територіальна громада, тобто відповідна територія держави, її адміністративна територіальна ланка (територіальний аспект) та відповідна територіальна громада (суб'єктний аспект);

б) телеологічні (об'єктні) параметри — це права людини, що зачіпають та позитивно вирішують найістотніші питання її функціонування у якості саме людини та члена локального соціуму;

в) функціональні параметри — екзистенційні настанови об'єктивних потреб існування людини, що виникають на рівні мікросоціуму;

г) онтологічні параметри — реалізація відповідних специфічних інтересів індивідуального чи групового характеру, що продукуються профільними суб'єктами-продуцентами на локальному рівні соціуму та пов'язані з вирішенням мінімального кола проблем повсякденної життєдіяльності;

ґ) аксіологічні параметри – муніципальні права людини/особистості є невід'ємною цінністю соціуму та держави, бо саме через них та завдяки ним існує та стабільно функціонує суспільство та його державна організація;

д) гносеологічні(епістемологічні) параметри – через муніципальні права людини/особистості найкраще та яскравіше розкривається філософія людини, що у всі цивілізаційні часи функціонує на локальному рівні соціуму поряд та разом з іншими членами людської спільноти з метою існування та виживання людської популяції.

§ 7. Особливості реалізації окремих видів муніципальних прав людини в умовах глобалізації

Еволюція демократичної державності в сучасному світі переконливо підтверджує, що до числа абсолютних гуманітарних цінностей конституційного рівня відноситься муніципалізм – система муніципальних ідей та фундаментальних принципів місцевого самоврядування, порядок його

організації та функціонування, сукупність інститутів, що забезпечують реалізацію і захист прав людини на локальному рівні, а також механізми, які традиційно використовуються з метою обмеження державної влади.

Муніципалізм оцінюється як історично еволюційний і закономірний етап демократизації суспільно-політичного життя цивілізованих держав, лібералізації та гуманізації конституційного правопорядку, що детермінується об'єктивними потребами розвитку соціуму і необхідністю вироблення гарантів соціального функціонування. Це об'єктивно необхідний процес функціонування цивілізованих демократичних держав на основі принципів верховенства права і визнання людини, її прав та основоположних свобод найвищою соціальною цінністю.

Розв'язання багатьох проблем теорії та практики сучасного муніципалізму нерозривно пов'язане з розумінням організаційних та функціональних проявів життєдіяльності людини за місцем проживання. Оскільки муніципальна влада передусім є наслідком самоорганізації, самодіяльності, самодисципліни місцевих жителів, то її становлення та функціонування як цілісної системи має відбуватися передусім у первинних ланках суспільства. Однією з форм самоорганізації соціальних систем (у тому числі – муніципальних) є територіальні самоврядні спільноти. Дані соціальні системи являють собою найменші соціальні одиниці територіального типу. Зовнішньо формальним виразом асоціацій мешканців певних населених пунктів є територіальні громади – первинні суб'єкти муніципальної влади.

Слід констатувати, що визнання наприкінці ХХ – початку ХХІ ст. ст. на міжнародному рівні місцевого самоврядування як основи будь-якого демократичного ладу, з одного боку, значною мірою посилює тенденцію глобалізації доктрини місцевого самоврядування та муніципального права, яка особливо рельєфно спостерігається у сучасних євроінтеграційних процесах, та, з іншого боку, вкотре засвідчило той факт, що більшість прав людини реалізується та, переважною мірою, захищається на локальному рівні, переконливо підтверджуючи вірність одного з девізів Дня Землі – «Мисли глобально, дій локально!».

Втім, незважаючи на формування глобалістичного дискурсу, конвенціалізація якого свідчить про загальнонауковий інтерес до феномену глобалізації¹⁵¹, розробка даної проблематики залишається фрагментарною. Осо-

151 Крисенко О. В. Феномен глобалізації: концептуальні виміри, інституціональні структури та

бливо відчутний дефіцит належного осмислення глобалізації з точки зору теорії місцевого самоврядування, муніципального права та сучасного муніципалізму. Адже стрімкий розвиток муніципального права у сучасних демократіях, тріумфальний рух принципів субсидіарності, регіоналізації та децентралізації, який відбувся у період після Другої світової війни в Європі та США, породив тенденцію муніципалізації конституційного життя та правових систем у цілому. Свідченням тому є становлення системи муніципальних прав людини, механізмів їх гарантування та захисту, що є основою для соціального гомеостазису територіальної громади, який, з одного боку, є невід'ємною характеристикою організації та діяльності місцевого самоврядування на певній території та, з іншого боку, властивістю сучасного муніципального права, яке, у свою чергу, виконує специфічну гомеостазисну роль у процесах формування соціально-правової державності та громадянського суспільства¹⁵².

Місцеве самоврядування, регіоналізація та децентралізація стають тепер провідними принципами демократичної внутрішньої та зовнішньої державної політики та конституційно-правового регулювання у розвинутих країнах. У світі все більше відбувається усвідомлення того, що надмірний централізм не змінює держави, а веде до нездатності державного апарата та фактичної девальвації конституційних норм. Так, основна спрямованість принципу субсидіарності у ХХ ст. полягала у подоланні фашистських і соціалістичних тенденцій, захисті автономії особи та права на самоврядування низових політичних одиниць – територіальних громад.

Субсидіарність організації влади тим самим протиставлялася тенденціям у напрямі авторитарної централізованої держави. Субсидіарність

геоісторична динаміка: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філософ. наук: спец. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії». Х., 2005. 17 с.; Мозговий О. Л. Глобалізація як вимір сучасності: соціально-філософський аналіз : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філософ. наук: спец. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії». К., 2007. 19 с.; Ороховська Л. А. Світова спільнота в контексті глобалізаційних процесів: філософсько-історичний та соціокультурний аспекти: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філософ. наук: спец. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії». К., 2008. 18 с.; Ткачук Ю. В. Глобалізація в сфері політики: інститути та механізми наддержавного впливу: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ.: спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси». О., 2004. 16 с.; Фурса О. О. Феномен глобалізму: український контекст: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філософ. наук: спец. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії». Запоріжжя, 2011. 20 с. та ін.

152 Зайцева І. О. Конституційно-правове забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Маріупольський державний університет. Маріуполь, 2013. С. 4.

розглядалася як передумова устрою, що базується на свободі: держава, яка дотримується принципу субсидіарності, гарантує своїм громадянам свободу і незалежність; вона гарантує місцеве і регіональне самоврядування. Захист свободи через реалізацію принципу субсидіарності нині проголошується однією з традиційних цінностей європейського політичного устрою. З одного боку, визнання та гарантування широкого каталогу прав територіальних колективів у демократичних країнах створює умови для формування в них моделі так званої «муніципальної держави», а, з іншого – розвинуте місцеве самоврядування бачиться як «запускаючий інструмент» процесу євроінтеграції, транскордонного та міжконтинентального співробітництва.

Так, наприклад, у Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 280(2010) про роль місцевих і регіональних органів влади в дотриманні прав людини від 19 жовтня 2011 року¹⁵³ зазначається, що демократія і права людини є взаємозалежними, причому демократія, в тому числі на місцевому та регіональному рівні, не може існувати без безумовного дотримання прав людини. У цьому ж документі закріплено, що, по-перше, місцеві і регіональні органи влади повинні виконувати ті обов'язки, пов'язані з правами людини, які випливають з міжнародних зобов'язань держав-членів, при цьому тільки в рамках своїх місцевих/регіональних повноважень; по-друге, місцеві та регіональні органи влади є не тільки представниками центрального уряду – вони забезпечують права людини одночасно з тим, як вони здійснюють місцеве самоврядування; по-третє, ефективне управління є таким управлінням, яке засноване на дотриманні прав, при цьому виконання обов'язків, пов'язаних з правами людини, є тим викликом, подолання якого може зміцнити демократію на місцевому рівні; по-четверте, необхідно забезпечувати, щоб місцевим і регіональним органам влади виділялися такі фінансові ресурси, рівень яких дозволить цим органам влади належним чином дотримуватися прав людини і при цьому розглядати і розвивати свою власну діяльність для дотримання цих прав; по-п'яте, необхідно залучати представників місцевих і регіональних органів влади до підготовки національних стратегій, політики та

153 Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних Влад Європи 280(2010) про роль місцевих і регіональних органів влади в дотриманні прав людини (переглянута) від 19 жовтня 2011 року // Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. Пер. з іноз. мов / Заг. ред. В. Б. Гройсмана. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – С. 200–202.

індикаторів в галузі прав людини для того, щоб використовувати їх внесок і прагнути усвідомлення ними відповідальності щодо дотримання прав людини; по-шосте, необхідно заохочувати місцеві і регіональні органи влади до того, щоб сприяти дотриманню прав людини через ініціативи просвітницького характеру, а також завдяки здійсненню місцевих і регіональних планів дій; по-сьоме, необхідно сприяти створенню незалежних механізмів розгляду скарг на місцевому та регіональному рівні, і, зокрема, створювати незалежні органи, такі як місцеві чи регіональні омбудсмени або уповноважені, здатні знайти відповіді в тих випадках, коли права людини повною мірою не дотримуються, зокрема, при наданні публічних послуг на місцевому рівні тощо. У даних Рекомендаціях Конгрес особливо наголошує, що найважливіше значення для поліпшення становища в галузі прав людини в Європі на всіх рівнях має освіта і прийняття відповідних стандартів. Зокрема, рекомендується заохочення систематичного багатоступеневого діалогу між політичними рівнями всіх держав-членів Ради Європи для того, щоб посилювати правозахисний вимір у сфері місцевого самоврядування, а також посилення поваги до прав людини завдяки професійній підготовці місцевих і регіональних виборних представників і їх співробітників.

В аспекті формування сучасної доктрини муніципального гуманітарного права колосальне значення мають принципи Декларації щодо забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях 2005 р.¹⁵⁴, з-поміж яких, насамперед, принцип інноваційності та відкритості до змін, який дозволить територіальним громадам знаходити ефективні шляхи вирішення проблем та використовувати сучасні методи надання послуг, реалізовувати пілотні та випробовувати нові програми і вивчати досвід інших, створювати сприятливий клімат для змін задля досягнення кращих результатів.

Мегатрендом сучасного європейського муніципалізму є принцип сталого розвитку та стратегічної орієнтації, який передбачає врахування інтересів майбутніх поколінь. Потреби майбутніх поколінь беруться до уваги

¹⁵⁴ Декларація щодо забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях, ухвалена на 14-й сесії Європейської Конференції міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за регіональне та місцеве врядування (м. Будапешт, Угорська Республіка, 24-25 лютого 2005 року) // Збірник «Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах» / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. – Київ, ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. – С. 11.

в поточній діяльності місцевого самоврядування. Рішення на місцевому рівні мають прийматися з урахуванням усіх видів витрат, як то екологічні, структурні, фінансові, економічні чи соціальні, з метою запобігання передачі проблем та напруги наступним поколінням. Має існувати розгорнуте та стратегічне бачення майбутнього місцевої громади з розумінням того, що є необхідним для такого розвитку.

Як зазначається у Декларації, ефективна демократія та добре врядування на місцевому і регіональному рівнях є важливими для забезпечення високого рівня надання послуг населенню та, як наслідок, створення громад «сталого розвитку». Такі громади – це території, де люди бажують жити і працювати як сьогодні, так і в майбутньому. Вони відповідають різноманітним вимогам існуючих та потенційних резидентів, здійснюють охорону природного середовища та роблять відповідний внесок у підвищення якості життя громадян. Ці громади є безпечними та самодостатніми. Вони забезпечують високий рівень якості послуг, які надаються громадянам.

У цьому контексті особливе звучання має рішення учасників цієї Декларації вважати «забезпечення доброго місцевого і регіонального врядування» глобальним завданням, яке має бути досягнуто країнами-членами Ради Європи з метою реагування на виклики, які постали перед європейським співтовариством, та забезпечення законних інтересів громадян.

Ці тенденції значною мірою детерміновані особливістю місцевого самоврядування та муніципальної демократії, як відкритої та самостійної системи, яка породжена громадянським суспільством та пов'язана з його політичною системою мережею нескінченних прямих та зворотних зв'язків. Місцеве самоврядування є органічною частиною оточуючого середовища та втілює у собі всю його багатогранність. Його еволюція – це тривалий, розтягнутий у часі та просторі процес, який складається із сукупності історичних етапів, критеріями виділення яких як правило є різкі, переломні моменти у розвитку суспільства і держави, демократії та владних інститутів, які були викликані сукупністю загально цивілізаційних, державних та регіональних, внутрішніх та зовнішніх, політичних, економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших тенденцій і процесів, які детермінують можливість виникнення, визнання та розвитку місцевого самоврядування у конкретній державі.

Саме місцеве самоврядування оптимально фіксує у собі як елементарні проблеми людської життєдіяльності, так і політичні, господарсько-економічні, соціально-культурні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства у будь-якій галузі суспільного розвитку. В силу цього, відносно невеликі територіальні розміри територіальних громад, локальність діяльності їх органів, здебільшого безпосередній характер взаємовідносин жителів між собою та з органами місцевого самоврядування, природний характер проблем життєдіяльності – усе це в цілому обумовлює особливу муніципальну соціальність. Адже народження людини, її здоров'я, дорослішання, навчання, працевлаштування, шлюб та сім'я, старіння, смерть – у рамках цих життєвих циклів в основному полягає життєдіяльність місцевого співтовариства.

У силу цього сьогодні особливо актуалізується питання про процеси визнання, становлення та перманентного розвитку муніципалізму, місцевого самоврядування та інститутів локальної демократії в окремих європейських державах, європейському континенті в цілому та загальноцивілізаційному значенні як з точки зору формування українського, європейського та світового конституціоналізму, процесів демократизації, глобалізації та європейської міждержавної інтеграції, так і формування сучасної ефективної моделі міжнародного гуманітарного права, конституційного гуманітарного права та муніципального гуманітарного права. Саме у цьому аспекті й варто розуміти зафіксований у преамбулі Європейської Хартії місцевого самоврядування¹⁵⁵ мотив її прийняття: «охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади».

Фундаментальні принципи демократії, верховенства прав людини, визнання місцевого самоврядування, а також акумульований світовий досвід організації та функціонування муніципальної влади, знайшли своє закріплення у так званих міжнародно-правових стандартах місцевого самоврядування, які відіграють колосальну роль у процесах формування європейського муніципального права, нормативному регулюванні організації та функціонування місцевого самоврядування, як в окремих за-

¹⁵⁵ Європейська Хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року // [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036

рубіжних країнах, так і на регіональному і глобальному рівнях, а також становлення багаторівневої системи захисту прав людини, у тому числі муніципального правозахисного механізму.

У практиці муніципального будівництва найбільш важливим є не тільки загальне визнання, рецепція, ратифікація, імплементація та законодавче закріплення стандартів місцевого самоврядування, але й реальний та ефективний режим їх дотримання та захисту. Саме для того, щоб муніципальні права людини не залишалися декларативними, необхідний конкретний внутрішньодержавний механізм здійснення міжнародних стандартів місцевого самоврядування. Формування такого механізму, налагодження його елементів залишається однією з найбільш актуальних проблем удосконалення муніципального законодавства.

Міжнародні стандарти муніципальної демократії відіграють значну роль у процесах становлення муніципалізму, соціально-правової державності та реалізації прав місцевого самоврядування в сучасному світі. Такими стандартами є міжнародно-правові норми, що регламентують основні принципи, форми і методи здійснення муніципальної діяльності, прийняті державами світу в рамках міжнародних міждержавних організацій. Особливостями міжнародних стандартів у цій сфері є те, що вони регламентують спільно вироблені державами концептуальні підходи і міжнародно-легальні принципи становлення, формування і функціонування інституту місцевого самоврядування на території конкретних держав.

Закріплення таких положень на універсальному та регіональному рівні за допомогою рамкових норм міжнародного права, свідчить про важливість інституту місцевого самоврядування не тільки у міжнародному аспекті, що характеризується актуалізацією і глобалізацією предметів муніципально-правового регулювання, але й в національному (внутрішньодержавному) вимірі, їх роллю у процесах формування національного муніципального законодавства, реалізації прав людини, становлення муніципальної влади та ефективної моделі місцевого самоврядування в Україні.

У сучасних міжнародно-правових стандартах локальної демократії доволі рельєфно відображене її значення в умовах глобалізації та міждержавної інтеграції, зокрема безпосередньо зазначається, що міждержавні угоди, які укладаються у сфері місцевого самоврядування, прямо

обумовлені прагненням до досягнення «більш сильної єдності» між державами (Преамбула Європейської Хартії місцевого самоврядування¹⁵⁶); стверджується, що вони приймаються зі спеціальною метою – «бути для всіх націй стандартом, до якого слід прагнути, намагаючись досягти більш демократичного процесу, поліпшуючи, таким чином, добробут свого населення» (Преамбула Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування¹⁵⁷) або зазначається, що метою їх ухвалення є «сприяння економічному та соціальному прогресу прикордонних регіонів і зміцненню солідарності, яка об'єднує народи Європи» (Преамбула Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями¹⁵⁸).

У преамбулі Декларації щодо забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях¹⁵⁹, зазначається, що «завдання, які сьогодні постали перед Європою, не є завданнями виключно для європейських країн – вони є глобальними та мають паралельно вирішуватись як на міжнародному, так і на місцевому рівнях».

Преамбула проекту Всесвітньої хартії місцевого самоврядування¹⁶⁰ взагалі починається з нагадування, що принцип, закріплений у Загальній декларації прав людини, а саме в її статті 21, згідно якого воля народу має бути основою влади органів управління всіх рівнів, а місцева демократія є основоположним правом.

Враховуючи, що «місцеве самоврядування є необхідним елементом демократичної організації державного та суспільного життя кожної держави-учасниці СНД» та «усвідомлюючи необхідність спільних зусиль усіх

156 Європейська Хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року // [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036

157 Всесвітня декларація місцевого самоврядування 1985 р. Ріо-де-Жанейро, 23-26 вересня 1985 року / Переклад з англійської Ірини Дроздовської // Місцеве та регіональне самоврядування України. – Вип. 1–2 (6–7). – К., 1994. – С. 65–69.

158 Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. Мадрид, 21 травня 1980 року [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_106

159 Декларація щодо забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях, ухвалена на 14-й сесії Європейської Конференції міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за регіональне та місцеве врядування (м. Будапешт, Угорська Республіка, 24-25 лютого 2005 року) // Збірник «Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах». В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. – Київ, ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. – С. 11.

160 Всемирная хартия местного самоуправления. Проект. Найроби, 8-12 мая 2000 года [Електронний ресурс]. – Режим доступа: www.un.org/russian/document/gadocs/25spec/crp7.doc

держав-учасниць СНД у підтримку реалізації демократичних принципів місцевого самоврядування та створення його дієвих гарантій», було прийнято і Декларацію про принципи місцевого самоврядування у державах-учасницях СНД¹⁶¹.

Такого роду гуманістична спрямованість місцевого самоврядування та його людиновимірний характер вказує на колосальне значення муніципальної демократії в умовах глобалізації, як з точки зору вирішення питань місцевого значення, так і, особливо, реалізації прав людини, які у сучасному світі є органічним компонентом демократичного політичного простору, інструментом гуманізації суспільних відносин, формування творчої особистості та становлення постіндустріального людства. На права людини покладають вирішення ряду внутрішніх, міжнародних та глобальних завдань. Права знаходять свою присутність практично в кожній сфері життєдіяльності людини, відображаючи її життя в особливому якісному стані, пов'язаному із затвердженням у громадській свідомості та практиці ідеї свободи особистості.

Прикладом тому є положення Стамбульської декларації з проблем поселень людей¹⁶², де, стосовно до конституційного права на безпечне для життя і здоров'я довкілля йдеться про його муніципально-правову модифікацію в обов'язок держав-учасників цього документу забезпечити «особливі потреби жінок, дітей та молоді у надійних, здорових і безпечних умовах життя». З цією метою, держави-учасниці цього документу взяли на себе зобов'язання «добиватися покращення умов життя в населених пунктах такими засобами, які відповідають місцевим потребам та реальностям», а також визнали «необхідність аналізу глобальних економічних, соціальних та екологічних тенденцій в цілях утворення більш досконалого середовища мешкання для всіх людей». Також держави-учасники зобов'язуються «сприяти наданню повноцінного доступу людям з фізичними вадами, а також статевого рівноправ'я для участі в політичних акціях, програмах та проектах з питань житла та життєздатного розвитку поселень людей» (п. 7.).

161 Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества. 29 октября 1994 года // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств. – 1995. – № 6. – С. 85–89.

162 Стамбульская декларация по населенным пунктам. Стамбул, 14 июня 1996 г. [Электронный ресурс] // Сайт Верховной Рады Украины. — Режим доступа: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_508

Про важливість місцевого самоврядування та муніципального права в умовах глобалізації та міждержавної інтеграції свідчать положення Екологічної Угоди Міст від 5 червня 2005 року¹⁶³. Розглядаючи даний документ як «синергетичне продовження зусиль по сприянню стабільності розвитку, посиленню нестійких економік, підвищенню суспільної активності, і захисту природних систем планети», сторони – мери багатьох великих міст світу (у т. ч. і м. Києва), які підписали його, виходили, у першу чергу, з того, що «більшість населення планети зараз живе в містах і що безперервна урбанізація приведе до того, що один мільйон людей буде переміщуватись до міст кожного тижня, створюючи тим самим нову низку екологічних проблем і можливостей». Вказуючи на те, що мери міст зі всього світу мають «унікальну можливість керувати розвитком належним чином підтримуваних міських центрів, в основі чого лежатимуть відповідні культурні і економічні місцеві заходи», сторони, які підписали цей документ, «зібралися разом для того, щоб вписати новий розділ в історію всесвітньої кооперації» та взяли на себе «зобов'язання підвищити рівень партнерських стосунків і побудувати екологічно стабільне, економічно динамічне, і соціально справедливе майбутнє для наших міських жителів».

Доволі рельєфно ілюструє проблему реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні в умовах глобалізації екстраполяція на локальний рівень загальноновизнаного у сучасному світі принципу рівності чоловіка та жінки. Досягнення гендерної рівності неможливе без наявності відповідного механізму реалізації прав і свобод, а зміни в суспільстві, звичайно, відбуваються через політичний процес, монопольними власниками якого все ще залишаються переважно чоловіки. Втім зміни у суспільстві, у тому числі й у їх гендерному вимірі, можуть відбутися лише за умовою, якщо такі зміни відбудуться у територіальних громадах. У сучасному міжнародному політичному й соціологічному дискурсі поняття місцевого самоврядування, децентралізації та функціонування територіальних громад досить часто розглядають у зв'язку з поняттям гендеру¹⁶⁴. При цьому ува-

163 Екологічна Угода Міст. Підписана з нагоди Всесвітнього Дня Довкілля проведеного в рамках Екологічної програми Організації Об'єднаних Націй 5 червня 2005 року у Сан-Франциско, Каліфорнія [Електронний ресурс] // Офіційний інтернет-сайт Київської міської ради. – Режим доступу: <http://kmr.gov.ua/divinfo.asp?Id=241>

164 Аналіз вразливості жінок та чоловіків в контексті децентралізації на територіях України, що постраждали від конфлікту. Нікого не залишити осторонь. Звіт. Вересень 2017. Підготовлений у рамках спільної програми ПРООН та ООН Жінки «Відновлення управління та сприяння примиренню в постраждалих від кризи громадах України». 72 с.

га акцентується на тому, що «впровадження гендеру» означає не просто додавання «жіночого компоненту» до проектів та програм. Це, насамперед, аналіз і врахування різних умов та вимог щодо жінок і чоловіків, тих ролей, які вони відіграють у соціумі в цілому, та територіальних громадах і процесах децентралізації публічної влади, зокрема. Однією з найбільш гендерно-чутливих проблем, характерних для сучасної України, є обмежений доступ жінок до влади в цілому та муніципальної влади, зокрема. Адже, незважаючи на те, що жінки в Україні де-юре мають рівні права з чоловіками, де-факто вони продовжують зазнавати дискримінації, зокрема і в політичній сфері, оскільки недостатньо представлені на рівні прийняття політичних рішень¹⁶⁵. Щоправда, на відміну від національного рівня, ситуація з представленістю жіночого досвіду на місцевому рівні є дещо кращою та такою, що має позитивну тенденцію¹⁶⁶. Комітет виборців України проаналізував результати виборів до міських рад м. Києва та міст - обласних центрів. За даними з 22 міських рад, обрано 214 депутаток та 969 депутатів. Таким чином, середній рівень представництва жінок в міських радах – 18,1%. З 214 депутаток, обраних за результатами виборів, 13 (або 6,1%) були лідерами партійних списків. Для порівняння, серед 5552 жінок-кандидаток в міські ради, було 58 лідерів списків, тобто 1%. З одного боку, це свідчить про те, що закріплення за жінками місць в прохідній частині списку сприяє проходженню в місцеві ради. З іншого боку, 93,9% обраних жінок-депутаток отримали мандат завдяки підтримці виборців, а не закріпленому місцю в списку. Тобто в суспільстві є потенціал для підтримки жінок на обранні посади, навіть за умови відносно меншого за чоловіків-кандидатів ресурсного забезпечення агітації. В цілому, зазначають експерти, в порівнянні зі складом міських рад попереднього скликання, ситуація з гендерним балансом покращалась в 11 з 22 радах. Поріг в 30% було подолано тільки в одній міській раді – а саме, в Чернігівській. При цьому, робиться висновок, що низький рівень представництва жінок в місцевих органах влади, що обираються, не пов'язаний із небажанням жінок йти в політику.

165 Суслова І. Участь жінок в Українській політиці // Вісник Центральної виборчої комісії. 2016. № 2 (34). С. 18–19.

166 Гендерна рівність у місцевому політичному житті та гендерна концепція у місцевій політиці в Україні. Документ до обговорення підготовлений п. Вишнею Бачановіч, консультантом з гендерної рівності за координації Департаменту співробітництва та зовнішніх відносин Секретаріату Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи. Лютий 2018. 38 с.

Цікавими та доволі показовими у гендерному вимірі місцевого самоврядування є й інші висновки¹⁶⁷. Так, оскільки діяльність місцевої влади базується на традиційно жіночих інтересах: добробут, освіта, чистота довкілля, охорона здоров'я та дозвілля, то й до відповідних структур жінок задіяли нарівні з чоловіками. З боку гендерної перспективи, органи місцевого самоврядування – це найбільш наближений та доступний рівень управління для жінок. Це пояснює той факт, що відсоток жінок у радах місцевого рівня сьогодні набагато вищий, ніж у Верховній Раді. Це підтверджують і відповідні статистичні дані, які свідчать, що чим нижчий рівень органів влади, тим вони доступніші для жінок.

У цьому аспекті доволі цікавим та ілюстративним є зарубіжний досвід. Так, згідно з даними організації «Об'єднані міста і місцеві уряди» (UCLG) у світі лише 5% жінок-мерів та 20% жінок-депутатів. Лише 10 зі 195 світових столиць очолюють жінки, що складає 5,1%. Трошки вищим є рівень представництва жінок-мерів у містах-мільйонниках – 29 жінок з 493 мерів міст, що складає 6,1%. За даними Співки асоціацій місцевих органів влади південно-східної Європи (NALAS), яка включає в себе 14 повних членів національних асоціацій MCB, 7 – асоційованих членів, 9 000 – органів місцевої влади, які представляють 80 млн мешканців, лише 8,4 % міських голів в південно-східній Європі – це жінки, 91,6 % – чоловіки; 29,9% депутатів в південно-східній Європі – це жінки, 70,1% – це чоловіки. Стурбовані цією ситуацією на Генеральній асамблеї Співки асоціацій місцевих органів влади південно-східної Європи (Пріштина, Сербія 14-15 квітня 2016 р.) делегати співки прийняли Положення про сприяння гендерній рівності на місцевому рівні¹⁶⁸.

Є й інші приклади посиленої уваги світового співтовариства до проблем гендерної рівності у територіальних громадах. Так, країни-учасники Декларації про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті¹⁶⁹, вва-

167 Гендерний моніторинг виборів. Молодий вік для чоловіків – перевага, а для жінок – недолік. Жінки у політиці, 2 листопада 2015 р. URL: http://vybory2012.wcu-network.org.ua/Gendernii_monitoring_vivorv_Molodii_vk_dlja_cholovkv_-_perevaga_a_dlja_zhnok_%E2%80%93_nedolk; Хаос із застосуванням гендерної квоти на місцевих виборах є прямим наслідком безсистемності законодавчої роботи парламенту / ОПОРА, 1 жовтня 2015 р. URL: <http://www.oporaua.org/news/8607-haos-iz-zastosuvannjam-gendernoji-kvoty-na-miscevyh-vyborah-je-prjamym-naslidkom-bezsystemnosti-zakonodavchoji-roboty-parlamentu-opora>

168 Семра Амет. Сприяння гендерній політиці в діяльності асоціацій та органів місцевої влади. Країні практики Співки асоціацій місцевих органів влади південно-східної Європи (NALAS) URL: https://www.auc.org.ua/sites/default/files/semra_nalas_-_gender_mainstreaming_at_local_level_upd_ukr.pdf

169 Декларація о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии: Принята резолюцией

жаючи за необхідне за допомогою відповідних механізмів забезпечити щоб жінки відігравали ефективну роль у прийнятті рішень місцевими органами влади (п. 39), заявили про свою дотриманість меті забезпечення гендерної рівності у розвитку населених пунктів та сповненні рішучості підтримувати гендерну рівність та розширення можливостей жінок у якості ефективних способів боротьби з бідністю та стимулювання розвитку населених пунктів, які будуть по справжньому стійкими. «Ми далі беремо на себе зобов'язання формулювати та зміцнювати політику та практику забезпечення повної та рівноправної участі жінок у плануванні населених пунктів та прийнятті рішень», – зазначалося у Декларації (п. 44).

У гендерному вимірі існування та перспективного розвитку місцевого самоврядування з позиції міжнародних муніципальних стандартів коло-сальне значення набувають положення Всесвітньої декларації Міжнародного союзу місцевих органів влади про роль жінки у місцевому самоврядуванні¹⁷⁰. Так, у частині 10 цього документу закріплено, що система місцевого управління займає унікальне положення з точки зору сприяння боротьбі за гендерну рівність на глобальному рівні та може зробити серйозний вплив на положення жінок та ситуацію в галузі гендерної рівності в усьому світі; представляє собою рівень керівництва, найбільш близький до громадян, діючи у якості надання послуг та працедавця. У частині 12 документу вказується й наступний мотив розробки цього документа: «з метою утворення стійких, заснованих на принципах рівноправ'я та демократії місцевих органів управління, де б жінки і чоловіки мали рівний доступ до процесу прийняття рішень, рівний доступ до послуг і рівний статус в процесі надання цих послуг, гендерна проблематика має бути включеною у всі сфери директивної й управлінської діяльності місцевих органів управління».

Група спеціалістів з гендерного підходу Ради Європи (1995-1998)¹⁷¹ визначила гендерний підхід як «(ре)організацію, покращення, розвиток та оцінку політичних процесів таким чином, аби аспект гендерної рівності та

S-25/2 специальной сессии Генеральной Ассамблеи от 9 июня 2001 года / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/995_849

170 Всемирная декларация Международного союза местных органов власти (МСМОВ) о роли женщин в местном самоуправлении (Зимбабве. 1998 г.). Участие женщин в руководстве городами. URL: <http://www.owl.ru/win/docum/un/habitat/declar.htm>

171 Гендерний підхід: Концепція, методологія та презентація кращих практик, Рада Європи, 2014 р., м. Страсбург, с. 41. URL: <https://rm.coe.int/1680596135>

перспективи був врахований в усіх напрямках політики та на усіх рівнях та етапах при залученні усіх сторін в процесі розвитку політики». Рекомендація 148(2004) Конгресу про гендерний підхід на місцевому та регіональному рівнях наголошує на важливості механізмів гендерної рівності як визнаної системи підтримки, спрямованої допомогти тим особам, яких залучено до розробки політики й надання послуг, зрозуміти й реалізувати концепцію гендерної рівності, а також спосіб, у який належить відстежувати прогрес та заохочувати до звітності осіб, залучених до робіт¹⁷².

Разом з Рекомендацією 148(2004), Резолюція 176(2004) Конгресу закликає органи місцевих та регіональних влад підтримувати гендерну рівність на гендерний підхід та застосовувати в цьому напрямку на практиці відповідні інструменти та механізми, особливо статистику з розподілом за статтю¹⁷³.

Також, у сучасній Європі одним з ефективних інструментів гендерного підходу є гендерно чутливе бюджетування. Так, Резолюція 405(2016) Конгресу щодо гендерно чутливого бюджетування¹⁷⁴ стимулює національні, регіональні та місцеві органи влади пропонувати та впроваджувати відповідні інструменти та процедури. Особливо ця резолюція наголошує на проведенні місцевими та регіональними органами влади аналізу бюджету з розбиттям за статтю, обміні думками та кращими практиками з містами та регіонами, які вже застосовують методи гендерно чутливого бюджетування та планувати механізми консультування та залучення громадянського суспільства.

Знаковою є Резолюція 391(2915) Конгресу про боротьбу із зростаючою бідністю серед жінок: відповідальність місцевих та регіональних органів влади¹⁷⁵, яка спонукає країни-члени враховувати гендерний аспект бідності та брати до уваги зростаючий рівень бідності серед жінок в процесі боротьби з бідністю.

172 Рекомендація 148 (2004) про гендерний підхід на місцевому та регіональному рівнях: стратегія сприяння рівності між жінками та чоловіками в містах та регіонах. Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи, 27 травня 2004 рік. URL: <https://rm.coe.int/168071a54>

173 Резолюція 176 (2004) про гендерний підхід на місцевому та регіональному рівнях: стратегія сприяння рівності між жінками та чоловіками в містах та регіонах. Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи, 27 травня 2004 рік. URL: <https://rm.coe.int/16807191f2>

174 Резолюція 405(2016) та Пояснювальний меморандум про гендерне бюджетування, CG 31(2016)10 final, Комітет управління Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи, 21 жовтня 2016 р. URL: <https://rm.coe.int/1680718ce9>

175 Резолюція 391(2015) про боротьбу із зростаючою бідністю серед жінок: відповідальність місцевих та регіональних органів влади, Конгрес Ради Європи, 21 жовтня 2015 р. URL: <https://rm.coe.int/16807199f1>

Можна згадати й Європейську хартію рівності жінок і чоловіків на місцевому рівні¹⁷⁶, розроблену у 2006 році Радою європейських муніципалітетів і регіонів (CEMR). Європейська хартія, як інструмент політичної волі, дуже корисна для органів місцевого самоврядування. Підписана міськими головами, ця Хартія надає чіткі рекомендації органам місцевого самоврядування щодо заходів в рамках їх компетенції, які потрібно впроваджувати для забезпечення рівноправ'я між чоловіками та жінками (а також національними меншинами, недієздатними особами тощо). Крім сприяння гендерній рівності та рівним можливостям (кампанії, громадський протіп, застереження), у документі також зосереджено увагу на важливості виконання гендерного аналізу місцевих рішень/політики, консультацій з чоловіками та жінками стосовно різних питань, а також розвитку гендерно чутливих соціальних служб. Згідно з цим документом, органи місцевого самоврядування зобов'язані розробити план заходів з впровадження політики гендерної рівності, а також заохочуються до розробки та обміну кращими практиками між містами та регіонами.

Ці та інші міжнародні документи з питань гендерної рівності передбачають, що основні напрями діяльності щодо впровадження гендерної рівності (на національному, регіональному чи місцевому рівні) повинні включати: професійну підготовку жінок і нарощування їх потенціалу; підвищення рівня поінформованості та зміна уявлень громадськості щодо гендерних ролей чоловіків та жінок; створення мережі партнерських організацій з підтримки просування жінок у сферу політики й управління. Інші можливості підвищення участі жінок у політичному житті та управлінні, в першу чергу, на місцевому рівні, передбачають: використання бюджету як важливого політичного інструменту; посилення роботи на місцях; пропаганда гендерної рівності і агітація за неї; проведення гендерних досліджень, використання різних показників; реформа виборчої і політичної системи; зміна ролі жінок в політиці.

Також міжнародні документи та результати різних національних досліджень свідчать про необхідність застосування гендеру до публічного врядування з питань послуг з водопостачання, яка означає, що місцеві органи влади мають бути відповідальними, чутливими, задіяними та прозорими

¹⁷⁶ Європейська хартія рівності жінок і чоловіків у житті місцевих громад, Рада Європейських муніципалітетів та регіонів, травень 2006 рік, м. Інсбрук. URL: http://www.ccre.org/docs/charte_egalite_en.pdf

як щодо чоловіків, так і щодо жінок при плануванні нових систем з водопостачання, при їх експлуатації та алокації ресурсів на своїй території. Нерідко в публікаціях зустрічається висновок, що надання послуг водопостачання у домогосподарства є високо релевантним проявом стосунків між державою та індивідуумами, які по-різному впливають на чоловіків і жінок. У зв'язку з цим рекомендується проводити як аналіз гендерної ситуації на рівні спільнот, так і на рівні домогосподарств, де існує глибоко усталений традиційний розподіл праці між жінками та чоловіками¹⁷⁷.

Міжнародні та національні структури, які опікуються питаннями гендерної рівності у місцевому самоврядуванні, закликають застосовувати принцип врахування гендерної проблематики шляхом включення її в усі стратегії, програми та заходи з надання послуг в рамках окремих органів місцевого самоврядування та їх асоціацій на національному, регіональному та міжнародному рівнях, розробляти методи моніторингу і оцінки такого роду роботи; вишукувати нові шляхи забезпечення того, щоб жінки були представлені в процесі управління на місцях і активно брали участь в ньому, використовуючи формальні, а також неформальні засоби; зміцнювати співробітництво на міжнародному та національному рівнях між органами місцевого самоврядування та їх асоціаціями на національному, регіональному та міжнародному рівнях з метою розширення обміну досвідом; розробляти програми і стратегії, які сприяють усуненню перешкод на шляху участі жінок в процесі прийняття рішень на місцевому рівні; розробляти, здійснювати і контролювати плани дій по сприянню створенню рівних можливостей для роботи в муніципальних органах, включаючи рівні можливості щодо найму, просування по службі, винагороди, а також рівні умови праці; домагатися зміни поглядів, що стосуються гендерних питань, шляхом підвищення рівня інформованості в рамках системи освіти, а також політичної та адміністративної структури місцевих органів управління; активно взаємодіяти з іншими членами суспільства, включаючи національні гендерні структури і організації, приватний сектор, неурядові організації, професійні об'єднання, жіночі організації, науково-дослідні установи та профспілки тощо.

177 Аналітичний звіт «Децентралізація та місцеве врядування як потенціал гендерної рівності» (Заключний). Підготовлений БФ «Інтелектуальна перспектива». Київ, 2011. С. 37–38.

Розглядаючи гендерні стереотипи та дискримінаційні практики у місцевому самоврядуванні за ознакою статі своєрідними аномаліями у муніципально-правовій сфері, вважаємо, що місцеве самоврядування є невід'ємною частиною національної структури публічного владарювання у демократичній державі та являє собою рівень влади й управління, що є найбільш близьким до громадян, і, в силу цього, спроможним найкращим чином включати жінок в процес прийняття рішень щодо умов життя територіальних громад та питань місцевого значення, використовувати їх знання, досвід та можливості для сприяння стійкому розвитку територіальних громад. Звідси можна зробити висновок, що місцеве самоврядування відноситься до числа найбільш гендерно чутливих інститутів демократії. Наведені вище проблеми міжнародно-правового та конституційно-правового забезпечення принципу гендерної рівності у місцевому самоврядуванні, на жаль, ще не стали предметом пильної уваги вітчизняних вчених-конституціоналістів. Враховуючи серйозні виклики та загрози, які виникають у сфері реалізації та захисту прав людини в цілому, наукова громадськість має висловлювати свою виважену позицію щодо актуальних проблем інституціоналізації та конституювання гендерних прав в цілому та їх послідовної реалізації у житті територіальних громад та діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема.

Ці та інші приклади свідчать, що міжнародно-правове визнання існування у людини невідчужуваних природних прав, закріплене за допомогою прийняття міжнародних норм профільного характеру, що містяться в міжнародних актах, привело до формування і чіткого визначення їх мінімуму, незнижуваного на національному рівні. У цьому аспекті місцеве самоврядування, як феномен сучасного конституціоналізму та універсальна форма реалізації практично всіх прав людини, об'єктивно виступає фактором інтернаціоналізації національного та конституціоналізації міжнародного правопорядків¹⁷⁸. По суті сьогодні можна спостерігати глобалізацію доктрини муніципального права та місцевого самоврядування, а також прав людини у муніципально-правовому вимірі їх реалізації.

Доволі рельєфно специфіку реалізації окремих видів прав людини у місцевому самоврядуванні ілюструють положення Переглянутої Європей-

178 Баймуратов М. Місцеве самоврядування як фактор інтернаціоналізації національного та конституціоналізації міжнародного правопорядків. Юридичний журнал: Аналіт. матеріали. Коментарі. Судова практика. 2011. № 12. С. 24–31.

ської Хартії щодо участі молоді у громадському житті на місцевому та регіональному рівнях, прийнятої Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи на 10-й пленарній сесії 21 травня 2003 р.¹⁷⁹, у якій зазначається, що «активна участь молодих людей у процесі ухвалення рішень та громадській діяльності на місцевому і регіональному рівнях має важливе значення, якщо ми дійсно маємо намір побудувати більш демократичне, солідарне і процвітаюче суспільство. ... Підтримуючи і стимулюючи участь молоді у суспільному житті, місцеві і регіональні влади мають сприяти соціальній інтеграції молодих людей, допомагаючи їм долати не лише проблеми та труднощі, але й знаходити відповідь на виклики сучасного суспільства, в якому часто домінують егоїзм та індивідуалізм. Проте для того, щоб участь молоді в суспільному житті на місцевому і регіональному рівнях була успішною, постійною і осмисленою, потрібно мати щось більше, ніж розвиток політичних чи адміністративних систем. Будь-яку політику чи дію, покликану активізувати участь молоді в житті суспільства, має забезпечувати культурне середовище, що поважає молодь і враховує різноманітні потреби, обставини та сподівання молодих людей».

У контексті порушеної нами тематики варто звернути увагу на положення частини I.5 «Політика мобільності і обмінів» цього документа, у якій вказується, що місцевим і регіональним владам слід підтримувати об'єднання чи групи, що виступають за підвищення мобільності молодих людей (молодих працівників, студентів або добровольців) через політику обмінів і розвивати політику зв'язків та усвідомлення себе громадянами Європи. Місцевим і регіональним владам слід заохочувати молодих людей, їх організації та навчальні заклади до активної участі в міжнародній діяльності, усіх видах обмінів та роботі в європейських мережах. Місцеві влади повинні бути готовими надати їм фінансову підтримку з метою сприяння вивченню мов і міжкультурним обмінам, а також обміну досвідом.

Важливою є роль місцевого самоврядування у реалізації та захисті прав осіб з особливими потребами. Так, одними з мотивів прийняття Конвенції

179 Переглянута Європейська Хартія щодо участі молоді у громадському житті на місцевому та регіональному рівнях. Прийнята Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи на 10-й пленарній сесії 21 травня 2003 р. // Збірник «Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах». В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. – Київ, ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. – С. 178, 181–182.

про права осіб з інвалідністю¹⁸⁰, стало розуміння того, що інвалідність – це поняття, яке еволюціонує, і що інвалідність є результатом взаємодії, яка відбувається між людьми, які мають порушення здоров'я, і відносницькими та середовищними бар'єрами і яка заважає їхній повній та ефективній участі в житті суспільства нарівні з іншими, а також визнання цінного нинішнього і потенційного внеску осіб з інвалідністю у загальний добробут і багатоманітність їхніх місцевих товариств і ту обставину, що сприяння повному здійсненню особами з інвалідністю своїх прав людини та основоположних свобод, а також повноцінній участі осіб з інвалідністю дасть змогу зміцнити в них почуття причетності й досягти значних успіхів у людському, соціальному та економічному розвитку суспільства та викоріненні бідності (Преамбула).

Відповідно до ст. 19 цього документа, яка має назву «Самостійний спосіб життя й залучення до місцевої спільноти», держави-учасниці цієї Конвенції визнають рівне право всіх осіб з інвалідністю жити у звичайних місцях проживання, коли варіанти вибору є рівними з іншими людьми, і вживають ефективних і належних заходів для того, щоб сприяти повній реалізації особами з інвалідністю цього права та повному включенню й залученню їх до місцевої спільноти, зокрема забезпечуючи, щоб: а) особи з інвалідністю мали можливість вибирати нарівні з іншими людьми своє місце проживання й те, де й з ким проживати, і не були зобов'язані проживати в якихось визначених житлових умовах; б) особи з інвалідністю мали доступ до різного роду послуг, що надаються вдома, за місцем проживання, та інших допоміжних послуг на базі місцевої спільноти, зокрема персональної допомоги, необхідної для підтримки життя в місцевій спільноті й уключення до неї, та з метою недопущення ізоляції або сегрегації від місцевої спільноти; с) послуги та об'єкти колективного користування, призначені для населення в цілому, були рівною мірою доступні для осіб з інвалідністю і відповідали їхнім потребам.

Свідченням перманентного розширення муніципальних прав людини є європейська практика їх надання постійним мешканцям-іноземцям. Так, ще у 1992 р. у рамках Ради Європи була прийнята Європейська конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні¹⁸¹, якою 180 Конвенція про права осіб з інвалідністю. ГА ООН, 13 грудня 2006 р. [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_g71/page
181 Європейська конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні. Страсбург,

встановлюється принцип, згідно з яким іноземним громадянам гарантуються громадянські та політичні права, включно з правом брати участь у виборах. Так, згідно частини першої ст. 6 цього документа передбачається зобов'язання держав-учасників Конвенції надати кожному постійному мешканцю-іноземцю право голосувати та висувати свою кандидатуру на виборах до органів місцевого самоврядування, якщо він задовольняє тим правовим вимогам, які пред'являються громадянам і, крім того, на законних підставах постійно мешкає у відповідній державі упродовж п'яти років, що передують виборам. Також встановлюється, що ценз осілості, передбачений у статті 6, може становити і менший період (ст. 7).

Такий підхід є свідченням того, що у державах сучасної Європи відбувається кардинальне переосмислення сутності та змісту конституційного права на участь в управлінні публічними справами у розрізі муніципальної демократії: якщо держава має справи з громадянами, іноземцями, особами без громадянства, біженцями, то місцеве самоврядування – з мешканцями. Держави-члени Ради Європи, які підписали Європейську хартію місцевого самоврядування, вважають, що право громадян брати участь в управлінні державними та суспільними справами належить до загальних для всіх держав демократичних приписів, і це право безпосередньо може бути здійснено саме на місцевому рівні.

Стратегічний момент у розумінні цієї проблеми полягає в еволюції загального конституційного правового статусу людини в місцевому самоврядуванні. На рівні територіальних громад цілком змінюється система координат, яка панує в державі щодо прав людини. З рівня «громадянин – держава» права людини переходять на рівень «мешканець – орган місцевого самоврядування» та трансформуються у муніципальні права особи.

Цей підхід, який існує в країнах сучасної Європи (наприклад у Данії, Бельгії, Польщі, Латвії), безпосередньо пов'язаний із визнанням відмінності різних статусів публічної влади: державної влади як представника суспільства в цілому, його політичної влади та місцевого самоврядування – як публічної влади територіального колективу. Так, наприклад, згідно з частиною 2 § 70 Конституції Угорської Республіки 1949 року на виборах до місцевого самоврядування та виборах міського голови виборче право, а також право участі в місцевому референдумі та місцевій народній іні-

5 лютого 1992 року [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_318

ціативі згідно особливого закону – належить також не угорським громадянам, які проживають на території Угорської Республіки як іммігранти, якщо вони на день виборів або, відповідно, референдуму, знаходяться на території країни. Згідно ст. 130 Конституції Королівства Нідерланди 1983 року право участі в виборах муніципальних рад та бути обраним до їх складу може бути надано Актом парламенту особам, які не є громадянами Нідерландів, але постійно проживають в муніципалітетах, якщо вони відповідають тим саме виборчим цензам, що і громадяни Нідерландів.

Такий підхід є свідченням підвищення ролі муніципально-територіального чинника в житті суспільства, створенням дієздатних територіальних громад, підтвердженням демократичних намірів національних держав та їх особливої уваги саме до мешканців певних територій.

Однією з найбільш складних, суперечливих та таких, які вкрай неоднозначно сприймаються та вирішуються у сучасному світі, є проблема прав сексуальних меншин. Попри те, що майже усе ХХ ст. пройшло під прапором боротьби сексуальних меншин за свої права, й сьогодні залишається чимало проблем у даній сфері. Враховуючи, що права людини за ознаками сексуальної ідентичності переважною мірою порушуються саме на локальному рівні: адже життєвим простором існування цієї категорії людей є, насамперед, територіальна громада, – питання прав сексуальних меншин об'єктивно може розглядатися і в аспекті формування та реалізації муніципальних прав людини. Свідченням тому є, зокрема, позиція Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, який звернув увагу на необхідність подолання проблеми дискримінації сексуальних меншин. Відповідно до позиції даної установи, гомофобні інциденти у ряді держав-членів свідчать не тільки про систематичні порушення основних прав ЛГБТ, а і показують, що в багатьох випадках органи влади, на які покладено позитивний обов'язок захисту громадян від дискримінації, фактично заохочують несправедливість та сприяють неправомірному обмеженню прав. На запобігання та протидію дискримінації у державах-членах Ради Європи 2007 р. Конгресом було прийнято Рекомендацію 211 (2007) «Про свободу зборів і висловлювання думок для лесбійок, геїв, бісексуалів і трансгендерних осіб»¹⁸². Враховуючи, що свобода вираження думки і сво-

182 Recommendation 211 (2007) Freedom of assembly and expression for lesbians, gays, bisexuals and transgendered persons [Електронний ресурс] // The Congress of Local and Regional Authorities. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1099699&Site=Congress>

бода зборів є ядром демократичного суспільства і що роль влади у захисті цих прав є фундаментальною, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи запропонував модель імплементації цих прав на місцевому рівні держав-членів без дискримінації за ознакою сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності. Як зазначається у даних Рекомендаціях, право висловлювати думку та виражати свою ідентичність з іншими людьми є невід'ємною частиною толерантності – принципу захисту різноманітності суспільства шляхом вільного обміну ідеями, які можуть привести до збагачення на рівні індивіда та суспільства. Ці свободи, природно, несуть з собою певні обов'язки і відповідальність і, тому, як держава, так і регіональні або місцеві органи можуть встановлювати обмеження тільки там, де вони передбачені законом. Беручи до уваги, що свобода слова і зібрань лежить в основі демократичного суспільства, а також те, що роль місцевої влади в підтримці цих прав має основоположне значення, Конгрес місцевих і регіональних влад здійснив огляд реалізації цих прав на місцевому рівні по всій Європі та рекомендував країнам-членам Ради Європи забезпечити, щоб вони публічно виступали проти дискримінації за ознакою належності до сексуальних меншин; здійснювали заходи щодо боротьби з пропагандою ненависті на даному ґрунті, з усією строгістю розслідували усі випадки насильства або розпалювання ненависті щодо ЛГБТ, визначали, чи є ці дії дискримінацією або гомофобією, можливо, зіграли певну роль у вчиненні злочину, забезпечували судове переслідування винних; в разі необхідності здійснювали позитивні заходи відповідно до вимог Європейського суду з прав людини; щоб гарантувати реалізацію свободи зібрань і висловлювання як на державному, так і місцевому та регіональному рівнях; забезпечували можливості ЛГБТ-груп проводити консультації при реформуванні будь-якого з вищевказаних заходів з точки зору взаємної вигоди всіх зацікавлених сторін і розвивали дух співпраці, а не конфронтації. Конгрес звернув увагу на те, щоб усі місцеві влади були в курсі всіх нових законодавчих норм і відповідного прецедентного права, що стосується свободи зібрань і висловлення думок і антидискримінаційних заходів. На думку Конгресу, надання фінансової, або іншої підтримки з боку місцевої влади організаторам заходів ЛГБТ-спільноти має бути забезпечене в рівній мірі щодо всіх подібних груп, при цьому не повинно бути ніяких законодавчих заборон місцевим органам влади, які надають допомогу або рекламують події ЛГБТ-спільноти тощо.

Зазначені приклади значною мірою вказують на місце та роль місцевого самоврядування у процесах глобалізації, міжнародної міждержавної інтеграції та формування сучасного конституційного гуманітарного права. Муніципальні права людини та дієздатне місцеве самоврядування є одним з тих атрибутів сучасного конституціоналізму та соціально-правової демократичної державності, що, у контексті європейського вектору розвитку української держави, вимагає свого усебічного конституювання та інституціоналізації на принципах гуманізму, людського виміру публічної влади та верховенства права.

§ 8. Муніципальні служби захисту прав людини (інститут муніципального омбудсмана)

Права людини сьогодні є однією з ключових проблем юридичної доктрини та практики конституційного правокористування, які розглядаються з самих широких та різноманітних позицій – з філософсько-гуманістичної точки зору, в аспекті сутності та явища публічної влади, її завдань та функцій, принципів модернізації політичної та правової системи, проведення соціально-економічної та культурної політики, боротьби з екологічними загрозами, злочинністю тощо. По суті, права людини «відкрили фундаментальну тему про відносини між громадянами та державами» та розкрили «внутрішній конфлікт в міжнародному співтоваристві, який існує між порядком та справедливістю, між суспільством та державою»¹⁸³.

Так, на думку зарубіжних дослідників, в середині ХХ ст. в розумінні прав людини «відбулася революція, яка втілила природно-правову доктрину в нормах міжнародного і національного права»¹⁸⁴, яка дозволила подивитися на них (права людини – Авт.), як на «нові стандарти цивілізації»¹⁸⁵. Без перебільшення, дотримання прав людини вже стало частиною сучасних уявлень про міжнародну легітимність держав. Права людини міцно увійшли до арсеналу правового регулювання всередині держави і не можуть бути проігноровані країнами в їх зовнішній політиці. При цьому

183 Wheeler N. J. Pluralist and Solidarist Conception of International Society: Bull and Vincent on Humanitarian Intervention. Millennium: Journal of International Studies. 1992. № 21. P. 482.

184 Foreign Policy and Human Rights. Issues and Responses / ed. by R. J. Vincent. Cambridge: Cambridge University Press, 1986. P. 261.

185 Donnelly J. Human Rights: a new standard of civilization? International Affairs. 1998. Vol. 74. № 1. P. 1–23.

«внутрішній порядок реалізації норм про права людини залишається визначальним, а сама тематика даних прав демонструє можливість прогресу в міжнародних відносинах»¹⁸⁶.

Таким чином, актуалізувалася проблематика прав людини в зв'язку з здійсненням зовнішніх функцій¹⁸⁷ та конституційно-правовим забезпеченням зовнішньополітичної діяльності держави в умовах глобалізації¹⁸⁸ й європейської міждержавної інтеграції¹⁸⁹, формуванням глобального конституціоналізму¹⁹⁰, інтернаціоналізацією конституційного права в умовах міждержавних інтеграційних процесів¹⁹¹, гармонізацією правових систем в умовах європейської інтеграції¹⁹², конституціоналізацією процесу асоціації України з Європейським Союзом¹⁹³, конституціоналізацією правової системи¹⁹⁴, а самі права людини стали інструментом, що зближує норми і цінності людства, держав і міжнародного співтовариства.

Захист прав людини органічно пов'язаний з усім комплексом їх взаємовідносин з публічно-владними структурами та повною мірою можливий

186 Foreign Policy and Human Rights. Issues and Responses / ed. by R. J. Vincent. Cambridge: Cambridge University Press, 1986. P. 261–264.

187 Батанов О. В., Лоцихін О. М., Лащихіна І. М. Зовнішні функції сучасної держави в умовах глобалізації: концептуально-конституційні аспекти. Fundamental and applied researches in practice of leading scientific schools. Volume 32, Number 2. p. 11–18.

188 Баймуратов М. О. Теоретичні аспекти конституційно-правового забезпечення зовнішньополітичної діяльності держави в умовах глобалізації та європейської інтеграції. Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право. 2014. Вип. 7. С. 10—27.

189 Волошин Ю. О. Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції: теоретико-методологічні аспекти: монографія / за редакцією М. О. Баймуратова. Київ: Логос, 2010. 428 с.; Папаяні С. В. Конституційно-правовий механізм реалізації зовнішньої політики України в умовах європейської міждержавної інтеграції: проблеми теорії та практика: автореф. дис ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Маріуполь, 2014. 20 с.

190 Волошин Ю. О. Доктрина «глобального конституціоналізму» в механізмі забезпечення європейської міждержавної інтеграції: теоретико-методологічний аналіз. Часопис Київського університету права. 2008. № 3. С. 95–102; Львова Є. О. Державний суверенітет і глобальний конституціоналізм: проблеми співвідношення. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Право. 2012. Вип. 1. С. 147—153.

191 Волошин Ю. О. Формування європейського правового простору у контексті інтернаціоналізації конституційного права: гносеологічні, онтологічні та аксіологічні проблеми визначення дефініції у пострадянській юридичній науці. Держава і право: Юридичні і політичні науки: зб. наук. пр. 2007. Вип. 38. С. 241—249; Волошин Ю. О. Теоретико-методологічні підходи до визначення сутності «інтернаціоналізації конституційного права» в умовах міждержавних інтеграційних процесів. Правова держава. 2009. Вип. 20. С. 431—439.

192 Волошин Ю. О., Гоша І. О. Гармонізація правових систем в сучасній доктрині конституційного права в умовах європейської інтеграції: монографія / редактор М. О. Баймуратов. Одеса: Фенікс, 2013. 291 с.

193 Стрельцова О. В. Конституціоналізація процесу асоціації України з Європейським Союзом: теорія та практика: монографія. Київ: Алерта, 2017. 532 с.

194 Подорожна Т. С. Правовий порядок: теоретико-методологічні засади конституціоналізації: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2016. 536 с.

лише у контексті принципів демократичної, соціальної, правової держави, які розвивають та доповнюють одне одного. Ці принципи розповсюджуються на захист усієї системи прав людини: громадянських, політичних, економічних, соціальних, культурних тощо.

В Україні, в умовах реформування соціально-економічної, політичної і духовної сфер життя та активним формуванням інститутів громадянського суспільства, актуальною залишається проблема удосконалення конституційно-правового механізму захисту прав людини. Саме для цього, наслідуючи правовим традиціям демократичних країн, в Україні було запроваджено інститут омбудсмена – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, що став важливим способом забезпечення прав людини.

Запровадження інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини повною мірою відповідає тим тенденціям, які існують у сучасному демократичному світі, та є рефлексією на ті системні виклики та складні проблеми, які існують у сфері захисту прав людини. Згідно ст. 101 Конституції України він здійснює парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина. Встановлюється, що кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (частина друга ст. 55 Конституції України).

Однак соціальна напруга та незахищеність окремих верств населення, зокрема, дітей, пенсіонерів, осіб з інвалідністю, військовослужбовців, ветеранів війни, мігрантів, внутрішньо переміщених осіб, етнічних меншин, осіб, які належать до ЛГБТІ-спільноти, підприємців, пацієнтів та інших категорій громадян, свідчить про необхідність удосконалення національних механізмів та форм захисту прав людини, у тому числі зміцнення відповідних контрольних функцій Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Формування нових видів, груп та поколінь прав людини у сучасному світі відповідає розповсюдженій у західній конституційній доктрині концепції прав людини, як ідеї, властивій міжнародному співтовариству, що відбиває певну лінію еволюції не стільки політичної думки, скільки соціальної практики. Згідно цієї концепції, сучасні права людини виходять з природних прав, що відображають загальну природу людських відносин. При цьому, розглядаючи категорії людської природи і природних прав лю-

дини, ідеологи цієї концепції обґрунтовують і інше розуміння походження прав людини в сучасних міжнародних відносинах, що впливає з людських потреб, які задовольняють різні потреби, сприяють збереженню і розвитку людського роду. Тут права людини постають, як можливість робити будь-що¹⁹⁵.

Водночас, визнання цілісного масиву прав різних соціальних груп, свого роду оновлення їх каталогу, особливо в аспекті громадянської інтеграції, мультикультуралізму, подолання різного роду фобій (антисемітизм, ксенофобія, етно- та релігійна фобії (наприклад, ісламофобія), мігрантофобія, гомофобія) та дискримінаційних практик (расизм, сексизм, віктимізація жінок, ейджизм, андроцентризм, гетеросексизм, булінг) та форм дискримінації, які підривають засади демократії та межують із загрозами людському життю, розвитку міжкультурного діалогу та толерантності, об'єктивно вимагає формування ефективних механізмів гарантування та захисту відповідних індивідуальних та колективних прав. У цьому контексті однією з найбільш динамічних, ефективних, перевірених конституційною практикою та доступних для людини форм контролю за дотриманням її суб'єктивних прав є інститут омбудсмена.

У вітчизняній науці різні аспекти статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та омбудсманів у зарубіжних країнах доволі плідно досліджувався у працях О. Д. Агеєва¹⁹⁶, В. Б. Барчука¹⁹⁷, С. В. Банаха¹⁹⁸, Л. В. Голяк¹⁹⁹, К. О. Закоморної²⁰⁰, О. В. Марцеляка²⁰¹, Н. С. Наулік²⁰²,

195 Donnelly J. The Concept of Human Rights. London: Sydney Groom Helm, 1985. P. 120, 11, 27.

196 Агеєв О. Д. Конституційно-правовий статус омбудсмена з питань міграції: зарубіжні моделі та перспективи запровадження в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2017. 23 с.

197 Барчук В. Б. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини як суб'єкт забезпечення національної безпеки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право». Київ, 2006. 21 с.

198 Банах С. В. Функції омбудсманів у сучасному світі: порівняльно-правове дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Маріуполь, 2014. 24 с.

199 Голяк Л. В. Інститут спеціалізованого омбудсмена: світовий досвід організації та діяльності: монографія. Львів: Видавництво «ЗУКЦ», 2011. 304 с.

200 Закоморна К. О. Інститут омбудсмена як засіб забезпечення прав і свобод людини та громадянина (порівняльно-правовий аналіз): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право». 1999. 19 с.

201 Марцеляк О. В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмена: світовий досвід та українська модель: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право». Одеса, 2004. 36 с.

202 Наулік Н. С. Інститут омбудсмена в Україні та Республіці Польща: порівняльне дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право». Київ, 2007. 19 с.

І. М. Недова²⁰³ та ін., концептуальний аналіз яких переконливо доводить, що сутність інституту омбудсмана та його видову характеристику в першу чергу визначає функціональний аспект його діяльності. Саме функції, як основні організаційно-забезпечені та нормативно-регламентовані напрямки та види їх діяльності є найбільш важливим елементом конституційно-правового статусу будь-якого органу чи посадової особи публічної влади та інших суспільних інституцій.

Це, безперечно, стосується й інституту омбудсмана, практична діяльність якого передбачає здійснення контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, який, фактично, є своєрідною титульною функцією омбудсмана, займаючи пріоритетне місце у системі його функцій. Так, на думку О. В. Марцеляка, омбудсман – це спеціальний контрольно-наглядовий, правозахисний орган державної влади (посадова особа), запровадження якого є реакцією суспільства на недосконалість існуючої в країні правозахисної системи, і є новим, більш ефективним інститутом, який став доповненням до існуючих форм контролю та нагляду у сфері забезпечення прав людини²⁰⁴.

Відомий дослідник проблем організації та функціонування омбудсманівських інститутів Н. Ю. Хаманева визначає омбудсмана як особу, яка уповноважена парламентом на охорону прав окремих громадян та здійснення опосередкованого парламентського контролю у формі потужного нагляду за всіма державними посадовими особами, але без права зміни рішень, які ними приймаються²⁰⁵.

У цьому аспекті доволі рельєфно показує контрольне функціонально-телеологічне призначення омбудсмана і зарубіжна конституційна практика. Так, у Чеській Республіці інститут омбудсмана (*Veřejný ochránce práv*) визначається як відносно самостійний інститут контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина та діє з метою захисту осіб від актів влади та інших установ, якщо це порушує закон, не відповідає принципам демократичного верховенства права та належного

203 Недов І. М. Місцевий омбудсман як суб'єкт адміністративного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Запоріжжя, 2011. 20 с.

204 Марцеляк О. В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право». Одеса, 2004. С. 3.

205 Хаманева Н. Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан. Институт государства и права РАН. Москва. 1998. С. 21.

врядування²⁰⁶. У Французькій Республіці у 2008 році в результаті конституційних змін інститут Посередника Республіки був замінений інститутом Захисника прав (Defenseur des droits), який наглядає за дотриманням прав і свобод адміністративними органами держави і територіальних колективів, публічними установами, а також будь-якою організацією, що здійснює публічні функції або повноваження згідно з органічним законом²⁰⁷. Згідно Конституції Польської Республіки Речник з Громадянських Прав (Rzecznik Praw Obywatelskich) стоїть на сторожі свобод і прав людини і громадянина та є самостійним у своїй діяльності, не залежить від інших державних органів і відповідає лише перед Сеймом згідно з принципами, визначеними законом²⁰⁸.

Доволі ілюстративним з точки зору функціонально-телеологічної характеристики інституту омбудсмана є визначення, яке запропонувала Міжнародна асоціація юристів, згідно якого омбудсман – це служба, передбачена конституцією чи актом законодавчої влади і очолювана незалежною публічною посадовою особою високого рангу, котра відповідальна перед законодавчим органом, отримує скарги від потерпілих осіб на державні органи, службовців, наймачів або діє за своєю ініціативою і яка уповноважена проводити розслідування, рекомендувати коригуючі дії та подавати доповіді²⁰⁹.

Історичний та сучасний світовий досвід свідчить, що становлення і розвиток інституту омбудсмана відбувався у взаємодії з іншими структурними елементами громадянського суспільства, в зв'язку з чим його функції в різних країнах можуть мати різне наповнення. Функції інституту омбудсмана у країнах із стабільним демократичним режимом полягають, передусім, в оптимізації й удосконаленні діяльності органів управління та сприянні реалізації парламентського контролю за діями органів виконавчої влади, що слугує усуненню прогалин в управлінні та покращенню адміністрування та підвищенню авторитету влади й, в кінцевому резуль-

206 Zákon č. 349/1999 ze dne 8. prosince 1999 o Veřejném ochránci práv. URL: <http://www.zakony.cz/zakon-SB1999349>.

207 Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ: Москаленко О.М., 2018. С. 46.

208 Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) Київ: Москаленко О.М., 2018. С. 69.

209 American Bar Association. 2001. «Standards for the Establishment and Operation of Ombuds Offices». URL: <http://www.ombuds-toa.org/downloads/ApprABASStand.doc>

таті, захисті прав і законних інтересів громадян, розвиткові демократії і утвердженні верховенства закону. Вони формувалися й розвивалися відповідно до історичних і культурних особливостей кожної з країн, системи державної влади, зазнаючи певних модифікацій у зв'язку із викликами часу та розвитком суспільних відносин. Тенденція сучасної спеціалізації функцій омбудсмана полягає у використанні його можливостей у захисті прав людини в окремих сферах життєдіяльності або як інституціональної гарантії окремих прав громадян.

Механізм правозахисної діяльності та здійснення усього каталогу функцій омбудсмана складається з цілої системи засобів, способів, форм, методів і принципів діяльності омбудсмана, які застосовуються ним у боротьбі з проявами неналежного управління, перевищення владою, бюрократичного свавілля тощо, а також для підвищення підзвітності уряду й його офіційних осіб перед громадськістю, забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, надання їм допомоги у реалізації своїх прав та відновленні прав у випадку їх порушення.

Функції омбудсмана спрямовані, передусім, на захист і поновлення порушених прав людини й громадянина, попередження та прискання їх порушень з боку органів публічної адміністрації та їх посадових осіб. При цьому він виконує широкі контрольні функції, що сприяють удосконаленню механізму державного регулювання й покращенню адміністративної практики.

Як свідчить світовий досвід, до основних засобів здійснення функцій омбудсмана відноситься проведення контролю і нагляду за діяльністю органів державної влади і управління, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за дотриманням законодавства про захист прав людини і громадянина, за діяльністю компетентних структур та правомочних осіб, зобов'язаних за службовим обов'язком надавати належну допомогу громадянам у сфері реалізації й захисту прав і свобод.

До основних способів здійснення функцій омбудсмана відносяться розгляд скарг, заяв і повідомлень громадян та проведення розслідувань за фактами зазначених в них порушень, а також проведення розслідувань за власною ініціативою, застосування попереджувальних (превентивних) заходів та морального, ідеологічного й інформаційного впливу, сприяння застосуванню заходів примусу до винних у порушенні прав людини чи не-

належному вирішенні їх звернень органів й посадових осіб, проведення моніторингу чинного законодавства та надання експертної оцінки законодавчих проектів на предмет відповідності їх міжнародним стандартам з прав людини, забезпечення координації й взаємодії усіх органів й осіб у сфері реалізації і захисту прав людини тощо.

Формами реалізації функцій омбудсмана є зовнішні прояви безпосередніх видів практичної діяльності омбудсмана, направлених на нормалізацію процесу здійснення прав і свобод людини й громадянина, до яких відносяться звернення у державні органи й органи місцевого самоврядування, у міжнародні органи із захисту прав людини, у засоби масової інформації, оскарження дій (бездіяльності) посадових осіб, що порушують права громадян, публічні виступи тощо та акти правового характеру, такі як рекомендації, висновки, запити, подання, доповіді та інші.

Характерною особливістю актів реагування омбудсмана є відсутність імперативного характеру, що не дозволяє омбудсманові безпосередньо коригувати, призупиняти чи відмінити рішення будь-яких органів та посадових осіб, які, на його думку, в тій чи іншій мірі порушують чи можуть порушити права людини. Для забезпечення виконання прийнятих рішень омбудсманом використовуються спеціальні методи. Це, насамперед, сукупність прийомів і способів, направлених на досягнення мети і завдань, поставлених перед омбудсманом. До таких методів відносяться методи переконання, рекомендацій, заохочення, стимулювання, виховання, пропаганди тощо. Основним вважається метод переконання, котрий, за допомогою впливу на свідомість осіб з використанням різних роз'яснювальних і виховних заходів, стимулює до формування внутрішнього переконання у доцільності дотримання юридичних приписів щодо захисту прав людини й, у кінцевому результаті, до належного виконання своїх обов'язків та вомірної поведінки.

Основним підґрунтям механізму здійснення функцій омбудсмана є визнані світовим співтовариством правові, ідеологічні й етичні принципи його діяльності. До основних принципів здійснення функцій омбудсмана відносяться принципи незалежності, політичної нейтральності, конституційності і законності, поваги до гідності особистості, терпимості і толерантності, чесності й об'єктивності, безперервності функціонування, відкритості та публічності, субсидіарності та координації, вільного доступу до інформації, звітності й прозорості.

Ці та інші риси, атрибути та критерії діяльності, форми та способи функціональної активності та інституціональної оформленості певною мірою є властивими й інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Так, згідно ст. 1 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року²¹⁰ парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Згідно ст. 3 цього Закону метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є: 1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; 2) додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами, зазначеними у статті 2 цього Закону; 3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; 4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі; 5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина; 6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; 7) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

У частині другій ст. 4 Закону встановлюється, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб. Діяльність Уповноваженого доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не відміняє їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод.

Втім, не дивлячись на постійно зростаючий інтерес до проблем організації та функціонування даного інституту з боку громадськості, політичних кіл, науковців, процес становлення й розвитку інституту Уповноваженого

²¹⁰ Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 20. ст. 99.

Верховної Ради України з прав людини ускладнюється проблемами концептуального характеру, пов'язаними, передусім, із визначенням інституційних та функціонально-діяльнісних аспектів його статусу, адекватним розумінням місця його функцій у системі функцій інших правоохоронних та правозахисних інститутів, що обумовлює необхідність ґрунтовного вивчення та зваженої рецепції позитивного зарубіжного досвіду у цій сфері²¹¹.

У цьому контексті слід зазначити, що у сучасному світі відбувається переосмислення завдань та функцій омбудсмана, продиктоване розвитком суспільних відносин, в тому числі, активізацією процесів глобалізації, розширенням переліку прав і свобод людини і громадянина тощо. Через те деякі законодавчі норми стають застарілими і не відповідають дійсності. Це стосується і врегулювання правового статусу омбудсмана та розширення кола його функцій. Зазначені обставини викликають необхідність підготовки рекомендацій та внесення системних пропозицій щодо інституціонального й функціонального розвитку даного інституту як особливої форми позасудового контролю й визначення їх місця у системі інших засобів і способів захисту прав людини.

На сьогоднішній день у багатьох державах інститут омбудсмана є невід'ємною частиною юридичної системи, який виражає точку зору громадянського суспільства та доводить її до відома виконавчих та законодавчих органів. У даний час більш ніж у 90 країнах існує біля 150 різних органів та структур, які виконують функції омбудсмана. Так, наприклад, в Іспанії, Аргентині, Перу, Колумбії та інших іспаномовних країнах посада омбудсмана отримала назву «проведор» (*Defensor del Pueblo*); у Франції, Габоні, Мавританії та Сенегалі – «медіатор» (*Mediateur de la Republique*); в Республіці Польща – «Речник громадянських прав» (*Rzecznik praw Obywatelskich*); у Великобританії – «парламентський комісіонер» (*Parliamentary Commissioner for Administration*); в Республіці Молдова – «парламентський адвокат»; в Ізраїлі – «державний контролер» (*State Comptroller*); в Албанії і Румунії – «адвокат народу»; в Україні, Азербайджані і Росії – «Уповноважений з прав людини», в Індії – «локпал» (*Lokpal*) як центральний парламентський омбудсман та «локаюкта» (*Lokayukta*) на рівні штатів. Безпосередньо офіційна назва «омбудсман» використовується, як правило, у Швеції та інших скандинавських країнах.

²¹¹ Контроль за діяльністю органів публічної влади: національний досвід та міжнародні стандарти: аналітична доповідь / Ю. С. Шемшученко (керівник кол. авт.), О. В. Скрипнюк, Н. Р. Малишева та ін. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2018. С. 74–83.

Цікавою та ілюстративною з точки зору сьогодення, особливо тих політико-правових процесів, які відбуваються в сучасній Україні, є історія виникнення інституту омбудсмана, яка пов'язана, насамперед, з процесами становлення контрольної діяльності у державі. Так, традиційно появу даного інституту пов'язують з епохою абсолютної монархії у Швеції у період правління Карла XII, який у 1713 р. видав закон про створення у Швеції Королівського омбудсмана (Konungens Högsta Ombudsmanen), якому доручалося стежити за тим, аби закони та статuti у країні виконувалися, а державні службовці чітко дотримувалися своїх повноважень і обов'язків. Тобто, з самого початку на інститут омбудсмана була покладена функція контролю та нагляду за діями адміністрації, яка була його основною функцією протягом тривалого часу. Пізніше він отримав назву Канцлера юстиції (Chancellor of Justice (Justitiekanslern) та функції контролю за діями королівської адміністрації й суду. Він мав право доповіді королю, а також право розпочинати кримінальне переслідування. Однак, будучи «людиною короля», канцлер не був наділений достатньою незалежністю для того, щоб ефективно виконувати покладені на нього функції. Тому у 1809 році, після створення у країні парламенту (Рикстагу) та прийняття Конституції, була запроваджена посада Омбудсмана юстиції (Justitie-Ombudsmanen), який, на відміну від Канцлера юстиції, був підзвітний парламенту й отримав певну незалежність у виконання своїх функцій. Більш того, оскільки Рикстаг збирався нерегулярно, позиції омбудсмана посилювалися, у період між сесіями він здійснював справжній парламентський контроль за королем й його чиновниками. Він виконував контрольні-наглядові функції за діяльністю судів та адміністративних органів, мав право порушувати провадження проти осіб, котрі скоїли порушення чи прийняли незаконні акти при виконанні своїх службових обов'язків, чи котрі не виконували свої обов'язки належним чином. Однак, залишаючись незалежним і користуючись повною самостійністю, омбудсман підтримував тісні відносини із спеціальним комітетом Парламенту, який мав право у встановлених законом випадках клопотати про дострокове припинення повноважень омбудсмана.

Як свідчить сучасний зарубіжний досвід, обсяг контрольної функції омбудсмана залежить від кола органів та посадових осіб, на яких розповсюджується юрисдикція омбудсмана, а також від обсягу прав і свобод людини і громадянина, дотримання котрих вони контролюють.

У загальному вигляді основним предметом контрольної діяльності омбудсманів є перевірка законності актів управління, дотримання вимог діючого законодавства під час процедури їх прийняття, а також правомірності поведінки посадових осіб. Подібний нагляд відбувається з метою захисту порушених прав окремих громадян. Омбудсман допомагає при вирішенні певних питань та скарг, слідкує за процесом їх вирішення та у разі необхідності вимагає їх вирішення відповідними органами.

Розглядаючи заяви і скарги громадян на діяльність адміністративних органів, омбудсман повинен не тільки ретельно їх перевіряти, але й аналізувати ситуацію, що склалася, робити висновки щодо характеру порушень, чи носять вони індивідуальний характер, чи мають більш широкий спектр, тобто стають масовими порушеннями. Про масовість порушень, а, отже, про недоліки у роботі відповідних органів, свідчить кількість отриманих заяв однакового характеру. Тобто, в даному випадку, функцією омбудсмана є, якраз, виявлення недоліків у роботі певних структур та внесення пропозицій законодавчому органу щодо їх усунення.

Особлива популярність та авторитет інституту омбудсмана пояснюються багатьма демократичними рисами, які характеризують його статус та забезпечують ефективність його діяльності: незалежним положенням у системі державних органів; незмінюваністю протягом усього строку повноважень парламенту, яким він призначається, в ряді країн правом законодавчої ініціативи; відкритістю та доступністю для всіх громадян, які потребують захисту своїх прав і свобод; відсутністю формалізованих процедур розгляду скарг та звернень; безоплатністю надання допомоги тощо. Всі ці принципи та процедури сприяють виконанню омбудсманом функцій захисту прав людини від зловживань та свавілля з боку державного апарату та посадових осіб. Так, професор Оттавського університету Д. Роует писав, що причину широкого інтересу до інституту омбудсмана знайти неважко: вона криється у необхідності додаткового захисту прав громадян «проти адміністративного свавілля у сучасній демократичній державі»²¹². Також, важко не погодитись з оцінкою, даною цьому інституту австрійським професором В. Піклем: його утворення та діяльність відкрило нову главу у відносинах між державою та громадянином, між особами, які наділені владою, та тими ким управляють²¹³.

212 Rowat, Donald C. The Parliamentary Ombudsman: Should the Scandinavian Scheme be Transplanted? // International Review for Administrative Sciences. – 1962. – v. 28. – P. 402.

213 Pickl V. The Protection on Human Rights by the Office of the Austrian Ombudsman (Volksanwaltschaft)

Незважаючи на зростаючу в усьому світі критику державної діяльності, аксіоматичним залишається той факт, що інститут омбудсмана сприяє зростанню довіри до публічної адміністрації. Тому сьогодні цей інститут справедливо вважається важливим фактором зміцнення законності та правової основи в діяльності публічної влади, формою позасудового контролю. Його основний принцип – функціональне призначення як інструменту захисту прав людини, відмінного від парламентського, судового, прокурорського, адміністративного та інших форм контролю та нагляду.

Як показує світовий досвід, загальнодержавний омбудсман як одна особа не завжди здатен охопити своєю діяльністю всі сфери та рівні державного та місцевого життя, в яких порушуються (можуть порушуватися) права окремої особи. Тому у деяких країнах світу передбачені посади представників загальнонаціональних омбудсманів на місцях, у зв'язку з чим особливий інтерес викликає інститут регіонального та місцевого уповноваженого з прав територіальних громад.

Прикладами функціонування першого роду інститутів є Італія, де у відповідності з обласними законами № 8 та № 17 1974 р. запроваджено пост громадського захисника у Тоскані та Лікурії, а у відповідності з Законом про устрій місцевої автономії 1990 р. взагалі в кожній політико-територіальній одиниці обов'язково запроваджується інститут омбудсмана – громадського захисника (*difensore civico*)²¹⁴, а також ФРН, де у землі Рейнланд-Пфальц з 1974 р. діє Повірений громадян, який підпорядковується Зборам цієї землі²¹⁵.

Щодо утворення інституту місцевих омбудсманів, цікавим є досвід Цюриха (Швейцарія), де з 1971 р. діє муніципальний закон міста, яким і запроваджено такий інститут. Тут уповноважений обирається Муніципальною радою (законодавчий орган міста) на чотири роки та може бути переобраним. Він є повністю незалежним від Муніципальної ради та виконавчого органу міської влади. Омбудсман повністю зайнятий виконанням своїх обов'язків, які несумісні з ніякою іншою роботою та діяльністю,

// Austrian – Soviet RoundTable on the Protection of Human Rights. Arlington, 1992. – P. 156–157.

214 Конституционное (государственное) право зарубежных стран : в 4-х томах : Т. 3. Особенная часть : Страны Европы / Авт. кол. : И. А. Алебастрова, Г. Н. Андреева, И. А. Андреева и др. ; Рук. авт. кол. и отв. ред. Б. А. Страшун. – М. : БЕК, 1997. – С. 338.

215 Хиль-Роблес А. Парламентский контроль за администрацией : Институт омбудсмана / Пер. с исп. А. Казачкова. – М. : Ad Marginem, 1997. – С. 174.

якщо на це немає спеціального дозволу президії ради. Доступ до нього безпосередній, без будь-якого посередництва з боку фізичних чи юридичних осіб. Єдина умова – проблеми з будь-яким органом адміністрації міста Цюриха. Доступ до уповноваженого мають навіть іноземці, які проживають за кордоном, але у них виникли такі проблеми. До нього можуть звертатися чиновники, у тому числі – з внутрішніх питань державної служби. Скарга може бути як у письмовому виді, так і усною, яка супроводжується свідченнями омбудсману, що тягне порушення справи та розслідування. Доказування наявності прямого інтересу по справі не є обов'язковим; можна навіть клопотати про втручання омбудсмана «просто на підставі присутності ознак адміністративного порушення»; в таких випадках омбудсман залишає за собою право відхилити скаргу, якщо вона недостатньо підкріплена громадським інтересом. Він «пояснює громадянину його дії у випадку ускладнень, надає коригуючі впливи та в корні запобігає виникненню конфліктів». По суті, основна місія Цюріхського омбудсмана – «посередництво між громадянином та адміністрацією». Він позбавлений будь-яких каральних або звинувачувальних повноважень перед судом, а також права на виправлення адміністративних актів або навіть на дії за власною ініціативою. Його інструмент – доповіді депутатам міської ради. Після цього їх розглядає контрольна комісія, і вони стають надбанням преси та городян. Слід відзначити, що омбудсман втручається лише в справи, по яких ще не винесене остаточне адміністративне рішення. Якщо скарга відповідає цій вимозі та прийнята до розгляду, омбудсман в ході перевірки вправі вимагати від даного органу адміністрації повного сприяння. Йому ні в якому разі не може бути відмовлено у свідченнях або у доступі до документів «по міркуванням секретності». Результати перевірки відображаються у доповіді, яка містить рекомендації, які висуває омбудсман та розсилаються заявнику, «винуватому» чиновнику та його вищестоящому начальнику. Також відзначимо, що діяльність уповноваженого обмежена вимогою про те, що скаржником вичерпані судові та адміністративні заходи.

Заслуговує на увагу досвід функціонування місцевих омбудсманів в США. Так, в Буффало за ініціативою колективу юридичного факультету, протягом 71 тижня (1967-1969 рр.) працював міський омбудсман. Хоча діяв він напівофіційно, ним було отримано 1244 скарги. Цей експеримент

мав велике значення для наступної розробки проектів місцевих інститутів омбудсмана, які стали реальністю на всій території США. Так, в Атланті (Джорджія) на основі Хартії міста з 1974 р. діє Бюро омбудсмана, кандидатура якого пропонується мером та затверджується міською радою; в Детройті (Мічиган) з 1973 р. працює омбудсман, який обирається двома третинами голосів міської ради на строк десять років; в Лексінгтоні (Кентуккі) діє Бюро громадського захисника. В деяких містах та графствах США місцевий омбудсман знаходиться в дуже тісному зв'язку з мером або в цілому з органом виконавчої влади (внаслідок порядку його призначення, режиму роботи тощо): так, в місті Чесапек (Вірґінія) є помічник міського управляючого, який займає одночасно посаду омбудсмана; в Ері (Пенсільванія) діє омбудсман з апаратом у 20 співробітників, який підпорядковується меру; у Гонолулу (Гаваїї) міська та окружна хартія 1959 р. передбачає формування при мері Бюро з інформації та скарг; у графстві Джексон (Міссурі) функціонує Комісія з міжособових відносин та скарг громадян у складі 8 членів, які призначаються окружним органом виконавчої влади. Голова Комісії фактично є омбудсманом; міська хартія Омахи (Небраска) передбачає утворення при мері Бюро з скарг платників податків для роботи у сфері оподаткування. Аналогічні інституції утворені в багатьох містах США²¹⁶, хоча США в цієї галузі дають досить заплутану картину.

Динамічність американської моделі захисту прав людини зумовлює виникнення великої кількості псевдоомбудсманів, які, по-суті, є слухняними чиновниками уряду штату. Так, в 1974 р. псевдоомбудсмани діяли в наступних штатах: Вірґінія і Вірґінські острови, Джорджія, Іллінойс, Кентуккі, Округ Колумбія, Юта тощо. Зокрема, у Вірґінії працює Бюро помічника служби штату з питань громадян, який призначається губернатором та спирається на допомогу різних державних адміністративних відомств; у Пенсільванії діє Business Ombudsman, посаду якого запроваджено Департаментом торгівлі; в Юті працюють Black Ombudsman та Chicano Ombudsman, засновані губернатором спеціально для вирішення расових проблем. Показовим фактом, який свідчить про рівень інтересу до інституту, є те, що американські політики систематично включають питання про омбудсмана у свої передвиборні програми²¹⁷.

216 Там само. – С. 175–180

217 Там само. – С. 132, 134

У Великій Британії Законом про місцеве управління від 8 лютого 1974 р. передбачалося призначення місцевих уповноважених для розслідування скарг на адміністративні порушення в установах та органах місцевої влади Англії та Уельсу. Вагомою особливістю цих інститутів було забезпечення безпосереднього доступу громадян до омбудсмана. Хоча закон і закріплював порядок звернення до уповноваженого через членів місцевої ради (муніципалітету), однак при відмові останніх дати скарзі рух автоматично відкривався канал прямого доступу.

Британське законодавство про місцевих уповноважених передбачає закритий перелік місцевих органів, на які розповсюджується компетенція місцевих омбудсманів: графські ради, міські, муніципальні ради, внутрішні лондонські органи освіти, лондонські районні ради, Загальна рада Лондона, рада островів Сілли, будь-який координаційний орган місцевої влади, в тому числі органи Національного парку, будь-який політичний орган, окрім міністра внутрішніх справ, органи водопостачання, комісія для Нью-Сіті та міські виробничі корпорації. Повноваження британських місцевих омбудсманів не виходять за межі формули «досліджувати та рекомендувати». Вони не вправі розглядати скарги, віднесені до компетенції парламентського уповноваженого, судів та муніципальних влад, хоча дана заборона не є абсолютною: місцевий уповноважений може прийняти до свого розгляду скаргу, якщо в нього є підстави вважати, що його допомога буде доцільною. Рекомендації британських місцевих уповноважених не є імперативними для місцевих органів, однак переважно вони виконуються²¹⁸.

В Канаді інститут омбудсмана запроваджено фактично у всіх провінціях. Зокрема, «Біль провінції Альберта про омбудсмана» до його повноважень відносить проведення розслідування з «будь-яких рішень або рекомендацій, в тому числі рекомендації міністру, або з будь-яких випадків дій або бездіяльності, пов'язаних з адміністративними питаннями, які торкаються правоздатності будь-якої особи або групи осіб та які виходять від відомства, органу, посадової особи, службовця або співробітника при виконанні повноважень чи обов'язків, наданих йому законом». Така регламентація компетенції провінціального омбудсмана фактично означає, що його наглядова діяльність розповсюджується на всі акти міністерств та відомств. Аналізуючи Канадський досвід, можна зробити висновок

218 Бойцова В. В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. – М.: БЭК, 1996. – С. 233

про переважно регіональний характер функціонування канадських омбудсманів, хоча і існують деякі виключення. Зокрема, закон № 222 від 1973 р. розповсюдив компетенцію омбудсмана Альберти також і на місцевий рівень; «Закон про право на інформацію» провінції Нью-Брансуїк 1978 р. передбачає процедури, які б полегшували громадянам ознайомлення з документами адміністративних органів за «можливою участю місцевого омбудсмана»²¹⁹.

В Іспанії питання щодо запровадження інституту омбудсмана обговорювалися ще в 70-і роки. Особливо активізувалася робота по утворенню даної інституції після прийняття Конституції 1978 р. (ст. 54 Основного закону Іспанії вводила інститут Народного захисника), якою поновлювався парламентський демократичний устрій. Регіональні нормативні акти андалузської, баскської, каталонської і галісійської автономії (Закон парламенту Андалузії № 9 від 1983 р. «Про Захисника андалузського народу», ст. 15 баскського Статуту, ст. 35 каталонського Статуту, ст. 14 Статуту Галісії) передбачають утворення інститутів, аналогічних загальнодержавному Народному захиснику. Так, ст. 35 Статуту Каталонії говорить: «Без збитку для інституту, передбаченого ст. 54 Конституції, та взаємодіючи з ним, парламент може призначати уповноваженого з прав людини для захисту основних прав і свобод громадян, з цією метою він може здійснювати нагляд за діяльністю уряду автономії». Дана норма націлює регіонального уповноваженого на здійснення нагляду за діями адміністрації автономії з метою захисту прав і свобод громадян, слідуючи загальнодержавному зразку. При цьому відкрито визнається взаємодія між двома інститутами. Рівним чином, в середовищі муніципальної адміністрації в різних територіальних одиницях висувуються напівофіційні проекти запровадження муніципального омбудсмана²²⁰.

Посаду регіонального омбудсмана було запроваджено і в Австрійській землі Тіроль, правовий статус якого визначається Конституційним законом землі Тіроль. Зокрема, в цьому законі зазначається, що Народний адвокат землі (омбудсман) обирається строком на шість років за пропозицією президента ландтага (законодавчого органу), ним може бути тільки особа, яка наділена відповідними особистими і професійними якостями і він не може входити у склад федерального уряду землі чи загального

219 Хиль-Роблес А. Парламентский контроль за администрацией: Институт омбудсмана / Пер. с исп. А. Казачкова. – М.: Ad Marginem, 1997. – С. 126.

220 Там само. – С. 227–239.

представницького органу²²¹. Цікавим є досвід обрання омбудсмана ще однієї з земель Австрії – Форарльберг, де у відповідності із законом «Про адвоката землі» (омбудсмана), виборам омбудсмана повинен передувати публічний конкурс на заміщення цієї посади, повідомлення про який публікується у офіційному віснику землі Форарльберг і в щоденних газетах, видавництво яких знаходиться у Форарльберзі²²².

В Голландії такі «омбудс-інститути» розглядають як скарги на поліцію, органи місцевого самоврядування, психіатричні лікувальні заклади, установи страхування здоров'я тощо, так і на будь-які інші скарги «незалежно від ступеню їх неформальності». Підставою скарги може бути не тільки «порушення права», але й «неналежне поведження». «Омбудс-інститути» не обмежуються індивідуальними скаргами; вони можуть виступати «вихідним пунктом» дослідження групових скарг. І хоча фактично задовольняються лише 2–3 % заяв, авторитет таких місцевих структур досить великий. Популярність цих «неформальних» інститутів, які функціонують паралельно з офіціальними адміністративними процедурами, зумовлена їх доступністю та повною відсутністю бюрократичної заформалізованості, їх діяльність сприяє «вибуховому» росту адміністративного прецедентного права²²³.

Таким чином, ми бачимо, що світова практика йде шляхом локалізації та муніципалізації інституту омбудсмана. Це робиться для того, щоб даний інститут мав можливість в повну силу, миттєво реалізувати свої контрольні-наглядові функції у випадку порушення прав людини, у тому числі й у першу чергу в рамках територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що тенденції в становленні муніципальних омбудсмановських служб намітилися й в сучасній Україні. Так, ще ст. 26 проекту Статуту територіальної громади міста Києва, підготовленого за участі автора у 2002 р. Центром місцевого самоврядування при Інституті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, передбачалося запровадження посади Міського уповноваженого з прав територіальної громади міста Києва, до

221 *Konstitutionelles Gesetz des Bodens Tirol* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tirol.gv.at/bezirke>

222 *Advokat des Bodens Forarl'berg* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vorarlberg.at>

223 *Правовая система Нидерландов* / Авт. кол.: Э. Р. Бланкенбург, В. В. Бойцова, Л. В. Бойцова и др.; Отв. ред. В. В. Бойцова, Л. В. Бойцова. – М.: Зерцало, 1998. – С. 218.

сфери відання якого пропонувалося віднести контроль за додержанням прав та свобод жителів – членів територіальної громади міста Києва та захист прав і свобод кожного на території міста Києва і в межах юрисдикції територіальної громади міста Києва. На жаль дані проектні пропозиції не знайшли свого відображення у Статуті територіальної громади міста Києва, прийнятому Київською міською радою 28 березня 2002 року. Водночас така ініціатива була підхоплена під час розробки проектів статутів територіальних громад і локальних нормативних актів суб'єктів місцевого самоврядування інших міст. Так, у одній з концепцій Статуту територіальної громади міста Одеси, а також підготовленому на її основі проекті Статуту (ст. 14) запропоновано запровадити інститут Уповноваженого міської громади з прав людини (міського омбудсмана) за аналогією з державним омбудсманом²²⁴.

Позитивним дієвим прикладом запровадження інституту місцевого омбудсмана в Україні є й досвід Нової Каховки. У 2004 р. Новокаховська міська рада прийняла положення про уповноваженого з прав людини. Омбудсманом є депутат міської ради, який призначається за рішенням міської ради і є підзвітним тільки їй, а не виконавчому органу міської ради чи міському голові. Новокаховський досвід вказує, що лише за перші п'ять місяців його роботи до уповноваженого звернулося понад 300 громадян із скаргами на поневір'яння по різних інстанціях. Є скарги на протиправні дії працівників міліції, на бездіяльність міської прокуратури, санітарно-епідеміологічної станції тощо²²⁵.

Заслуговує на увагу ідея запровадження локальних омбудсманівських служб не тільки у рамках територіальних громад та місцевих рад, а й в системі органів виконавчої влади. Так, безпрецедентною та такою яка заслуговує на підтримку є пропозиція відомого вітчизняного правозахисника, Президента Інституту демократії та прав людини (утворений у 2000 році в Одесі) О. Г. Мучника заснувати посаду уповноваженого Одеської обласної державної адміністрації з прав людини. Відповідна пропозиція була оформлена у вигляді листа-звернення до голови Одеської обласної державної адміністрації М. Н. Саакашвілі. Ініціатори цієї ідеї вважали, що

224 Устав территориальной громады города Одессы. Основные этапы создания; [под редакцией В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского]. – О.: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. – С. 31.

225 Горбенко Ю. Права громадян обстоює омбудсмен – міський // Партнери. – 2004. – червень. – число 6(63).

така інституція та створена під його керівництвом на території Одеської області мережа правозахисних організацій могла б забезпечити вирішення основних стратегічних завдань у сфері захисту прав людини, у тому числі й щодо правової просвіти, локальної нормотворчості (розробки проектів нормативних актів з питань захисту прав людини), інституційного забезпечення правового захисту населення та сприяння формуванню сприятливого правового клімату в регіоні для створення і захисту інститутів громадянського суспільства і тощо²²⁶.

На наш погляд, запровадження інституту муніципальних омбудсманів дозволило б ліквідувати існуючі прогалини у сфері функціонування механізмів захисту прав людини, стало б важливим кроком у розвитку демократичних процесів, спрямованих на зміцнення системи місцевого самоврядування, захист особи – члена територіальної громади, посилення гарантій реалізації муніципальних прав людини, сприяло б покращенню управління територіями та гуманізації відносин «особа – орган місцевого самоврядування – держава», що, з одного боку, безумовно мало б позитивний вплив на ефективне здійснення функцій місцевого самоврядування, а, по-друге, не лише доповнило б існуючу систему гарантій прав громадян, але і стало б новим органом, який забезпечує жителям – членам територіальних громад ще один правозахисний канал у випадках порушення або обмеження їх прав.

226 Алексеева Д. Местный омбудсмен // [Електронний ресурс]. – Вечерняя Одесса. – 2016. – № 30–31(10291–10292). – 17 марта. – Режим доступа: <http://vo.od.ua/rubrics/politika/35243.php>; Обретет ли Одесса своего омбудсмана? // [Електронний ресурс]. – УСИ. Украинская служба информации. Одесса. – Режим доступа: <http://usi.online/2016/03/07/obretet-li-odessa-svoego-ombudsmena/>; Правозащитник и губернатор – получится ли диалог? // Газета «2000». – 2016. – № 11(764). – 18–24 марта.

Глава III.

Місцеве самоврядування та громадянське суспільство: сутнісно-субстанціональні та функціональні форми взаємодії

§ 1. Концептуальні підходи до розуміння місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства²²⁷

В юридичній науці однією з найменш розроблених та складних є проблема місцевого самоврядування, хоча має воно давні традиції, які сягають далеко у минуле. Адже **ідея демократії та самоврядування народилася, розвивалася протягом світової історії та значною мірою реалізовувалася саме на місцевому рівні. Самоорганізація населення для вирішення власних проблем – взагалі ключове питання демократії. Реальне місцеве самоврядування – це конкретний крок у напрямі подальшої лібералізації управління на місцях, пов'язаний з вирішенням проблем формування громадянського суспільства, посиленням захисту прав і свобод людини і громадянина, їх практичною реалізацією.** Тому, актуальність глибокого осмислення даного питання має не лише науково-методологічне і політико-ідеологічне, але й важливе практичне значення. Усвідомлення фено-

227 У цій частині монографії використано матеріали наукових праць Батанова О. В.: Батанов О. В. *Муніципальне право України: підручник / Відповідальний редактор М. О. Баймуратов*. Харків: «Одіссея», 2008. 528 с.; Батанов А. В. *Муниципальная власть в условиях формирования гражданского общества: проблемы теории и реальность. Российское право: образование, практика, наука*. 2012. № 1(78). С. 105–112; Батанов О. В. *Місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства: аксіологічні та онтологічні аспекти*. Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2015. № 1(11). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n1/15bovtoa.pdf>; Батанов О. В. *Доктринальні проблеми розуміння сутності місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства. Права держава*. Випуск 26. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. С. 176–185; Батанов О. В. *Шляхи підвищення ефективності функціонування громадянського суспільства в Україні як чинника формування національного консенсусу. Громадянське суспільство в Україні в умовах демократичних трансформацій: перспективи розвитку: науково-аналітична доповідь / Шемшученко Ю. С., Скрипнюк О. В., Оніщенко Н. М., Батанов О. В., Сунегін С. О.* Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2017. С. 64–92; Батанов О. В. *Концептуальні проблеми підвищення ефективності функціонування громадянського суспільства в Україні: муніципально-правові та політичні аспекти*. Наукові записки. Серія: Право / Ред. кол.: Є. Ю. Соболь, В. Г. Гриценко, О. В. Батанов та ін. Випуск 2. Спецвипуск. Кропивницький: ТОВ «Полімед-Сервіс», 2017. С. 32–40; Батанов О. В. *Місцеве самоврядування в умовах формування та функціонування громадянського суспільства*. У книзі: *Громадянське суспільство в Україні: сучасний стан, виклики, стратегія модернізації: монографія: У 2 т. / за заг. ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка та акад. НАПрН України О. В. Скрипнюка / Т. 1: Загальнотеоретичні та конституційно-правові аспекти розвитку громадянського суспільства в Україні*. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2018. С. 613–673 та інші праці автора з відповідної тематики.

мену місцевого самоврядування у повному обсязі дає можливість знайти адекватні напрями і форми розвитку демократії на сучасному етапі.

Наявність значної кількості публікацій, в яких по-різному тлумачаться правова природа та призначення місцевого самоврядування, призводить до значного ускладнення розуміння його змісту, місця та ролі в системі на-родовладдя. Це стосується не тільки широкого загалу читачів, які не мають спеціальної юридичної підготовки та яким надзвичайно важко зорієнтуватися в різних наукових концепціях місцевого самоврядування. Сьогодні немає ні єдності підходів, ні адекватного розуміння сутності, призначення місцевого самоврядування в середовищі правознавців-теоретиків та юристів-практиків. Можливо у практичному плані у цьому немає потреби, оскільки різне наукове тлумачення природи місцевого самоврядування не змінює його функціонального призначення – вирішення питань місцевого значення. Водночас ознайомлення з доктринальними основами місцевого самоврядування має надзвичайно важливе значення для кращого розуміння особливостей вітчизняної моделі місцевого самоврядування та динаміки його становлення і розвитку в умовах конституційно-правової модернізації.

Аналіз вітчизняної конституційної моделі місцевого самоврядування вказує, що держава сприймає місцеве самоврядування в кількох іпостях: як право територіальної громади – жителів села, селища, міста самостійно вирішувати питання місцевого значення, специфічну форму народовладдя, самостійний вид публічної влади, інститут системи конституційного ладу, інститут громадянського суспільства тощо.

Насамперед, місцеве самоврядування варто розглядати у контексті прав і свобод людини і громадянина. Права людини сьогодні стали однією з ключових наукових проблем, які розглядаються з самих широких та різноманітних позицій – з філософсько-гуманістичної точки зору, в аспекті сутності та явища публічної влади, принципів перебудови політичної та правової системи, проведення соціально-економічної та культурної політики, боротьби з екологічними загрозами, злочинністю тощо.

Важливість та актуальність даної теми не треба доводити, оскільки права людини є органічним компонентом демократичного політичного простору, інструментом гуманізації суспільних відносин, формування творчої особистості та становлення постіндустріального людства. На права люди-

ни покладають вирішення ряду внутрішніх, міжнародних та глобальних завдань. Права знаходять свою присутність практично в кожній сфері життєдіяльності людини, відображаючи її життя в особливому якісному стані, пов'язаному із затвердженням у громадській свідомості та практиці ідеї свободи особи.

Найбільш рельєфно проявляється та знаходить свою апробацію ця ідея на локальному рівні – у межах місцевого самоврядування. Адже визнання та становлення в Україні місцевого самоврядування, глибокі економічні і політичні перетворення в суспільстві і формування на цій основі нової демократичної державності безпосередньо пов'язані з виробленням і практичною реалізацією принципово нових для нас підходів до прав людини, до вирішення як загальнодержавних, так і регіональних, а також місцевих проблем у даній сфері.

Саме місцеве самоврядування фіксує в собі політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства в будь-якій галузі суспільного розвитку. Також на цьому рівні організації публічної влади відбувається діалектичне поєднання волі законодавця з конкретними інтересами місцевого населення, яке стає не лише первинним суб'єктом локальних конституційно-правових відносин, а й основним суб'єктом управлінських, адміністративно-правових відносин, що є однією з характерних рис місцевого самоврядування.

Також, місцеве самоврядування варто розглядати як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Право самостійно, без втручання ззовні, вирішувати власні проблеми та урядувати своїм життям, є органічною частиною системи прав людини і громадянина у демократичному суспільстві. Це право знаходить свою присутність практично в кожній сфері життєдіяльності людини (економічній, соціальній, культурній, політичній та ін.), відображаючи життя людини в особливому якісному стані, пов'язаному як із затвердженням у громадській свідомості та практиці ідеї свободи особи, так і розумінням того, що найкращою мірою вирішити проблеми людини може лише та влада, яка найближче знаходиться до неї, і цією владою є місцеве самоврядування.

Визнання та становлення в Україні місцевого самоврядування, глибокі економічні і політичні перетворення в суспільстві і формування на цій основі нової демократичної державності безпосередньо пов'язані з вироб-

ленням і практичною реалізацією принципово нових для нас підходів до прав людини, до вирішення як загальнодержавних, так і регіональних, а також місцевих проблем у даній сфері. Тому, **однією з передумов формування реального місцевого самоврядування та дієздатних територіальних громад, створення повноцінної системи локальної демократії та реалізації різнопланових місцевих інтересів є визначення сфери відання місцевого самоврядування та формування ідеології розуміння місцевого самоврядування через призму місцевих проблем. Якими є ці проблеми, – питання місцевого значення, – як вони вирішуються, яка роль у цьому процесі відводиться державі, органам влади та безпосередньо населенню – таким і є справжнє місцеве самоврядування.**

В ідеалі держава за допомогою правових заходів має лише впорядковувати, зовнішньо оформлювати самоврядну активність територіальних громад, не встановлюючи її. Лише таким чином місцеве самоврядування може стати явищем громадського, а не державного життя. Визнаючи та гарантуючи дане право, держава дає можливість самостійно розвиватися територіальним громадам, водночас підкріплюючи та захищаючи муніципальну діяльність за допомогою ряду заходів, які, насамперед, передбачені конституційно. Більш того, визнання права на місцеве самоврядування, відкриває додатковий, найбільш демократичний та оптимальний канал для реалізації усіх прав і свобод людини і громадянина: політичних, економічних, соціальних, культурних тощо.

Саме через місцеве самоврядування реалізується більшість прав і свобод людини і громадянина. Саме людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ст. 3 Конституції України), а, у свою чергу, кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості (ст. 23 Конституції України). Значною мірою реалізація цих фундаментальних конституційних правоположень залежить від ефективно функціонуючої публічної влади, у тому числі й влади місцевого самоврядування.

Категорія ефективності місцевого самоврядування – складне, багатofакторне явище, яке, на жаль, не одержало належного висвітлення в літературі з проблематики місцевого самоврядування. Вважаємо, що доктринальне дослідження місцевого самоврядування як права населення на реалізацію своїх інтересів за місцем проживання та самостійне вирішен-

ня питань місцевого значення, а також законодавчу інституціоналізацію феномену взаємозв'язку між категоріями «місцеві інтереси» – «питання місцевого значення» у розрізі проблем ефективності функціонування як окремих інститутів місцевого самоврядування, доцільно проводити у щільному взаємозв'язку з категоріями «якості життя», «способу життя населення», «гідності життя». Адже головною метою організації місцевого самоврядування і є підвищення якості життя, вдосконалення відносин, які виникають між різними поверхами публічної управлінської ієрархії. Не випадково, при визначенні територіальної громади деякі автори виходять з того, що це соціальна спільність, яка здатна як суб'єкт управління на основі спільних цінностей організовувати місцеве господарство, місцеве виробництво у відповідності зі своїми інтересами, постійно покращуючи якість життя.

Ці лексичні формули виконують соціально-оціночну функцію та покликані відбивати ступінь задоволення потреб і запитів місцевих жителів, що не піддаються прямому кількісному виміру. До показників якості життя, його гідності відносяться характер і зміст праці та дозвілля, задоволеність своїм приватним життям, ступінь задоволеності людини своїм станом як вільної особистості, суспільною та політичною активністю, спілкуванням, самовираженням і саморозвитком, ступінь комфорту в праці й у побуті, ступінь реалізації моральних цінностей. Сюди можна віднести і показники середньої тривалості життя громадян на даній території, рівня захворювань, зміни демографічної і соціальної структури населення тощо.

При законодавчому визначенні «питань місцевого значення» також слід мати на увазі, що місцеве самоврядування повинно займатися переважно місцевими справами, не роблячи спроб брати участь у вирішенні державних та регіональних справ, якщо вони не пов'язані з вирішенням проблем місцевих. В зв'язку з цим, можна з повною впевненістю говорити, що правова сутність місцевого самоврядування проявляється та реалізується в діяльності щодо встановлення, зміни та припинення правових відносин саме між суб'єктами системи місцевого самоврядування, тобто при взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування для реалізації їх функцій і повноважень з питань місцевого значення. Саме у взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування між собою в ході вирішення питань місцевого значення проявляється та реалізується сутність, невід'ємні, детермінуючі, іманентні властивості місцевого самоврядування.

Слід зазначити й те, що як з точки зору нормативного змісту, так і доктринального наповнення, конституційні положення про місцеве самоврядування пов'язані з принципом народовладдя. Так, відповідно до ст. 5 Конституції України народ здійснює свою владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Іншими словами, держава визнає місцеве самоврядування як самостійний рівень здійснення народом належної йому влади, яка здійснюється у формі місцевого самоврядування або так званої муніципальної (публічно-самоврядної) влади територіальної громади. Це передусім передбачає організаційну відокремленість та незалежність місцевого самоврядування від державної влади, його самостійність при вирішенні питань місцевого значення. Але самостійність, як вказує Конституція України, в межах власних повноважень. Таким чином, мова йде про правові межі автономності місцевого самоврядування, а не повну самостійність та незалежність місцевого самоврядування від усієї системи публічного владарювання.

Така самостійність означає, що жоден з органів державної влади, жодна посадова особа не має право приймати акти, здійснювати дії, які втручаються в сферу місцевого самоврядування. Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень (ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Таким чином, можна з повною впевненістю говорити як про визнання, так і легалізацію публічної влади територіальних громад. Разом з тим у процесі її конституювання, структурування та інституціоналізації виникає ряд проблем, пов'язаних не стільки із структурно-функціональними її характеристиками, скільки з концептуально-атрибутивними параметрами її становлення, ординарної діяльності та перспективного розвитку.

Інший аспект проблеми полягає у розумінні місцевого самоврядування як елемента системи інститутів конституційного ладу України. Місцеве самоврядування згідно Європейської Хартії про місцеве самоврядування складає одну з основ будь-якого демократичного ладу. Принцип місцевого самоврядування, – проголошується в ст. 2 цього документа, – має бути

визнаним у внутрішньому законодавстві, і, по можливості, в конституції держави.

Конституція України, встановлюючи основи конституційного ладу та визначаючи українську державу як демократичну, правову та соціальну, фіксує найважливіші **системоутворюючі ознаки її демократизму, які** знаходять свій вияв передусім у суверенності суспільства і держави, народовладді, поділі державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, ідеологічному, економічному та політичному плюралізмі (багатоманітні), етнічній багатонаціональності і політичній єдності Українського народу, визнанні та гарантуванні місцевого самоврядування тощо. Виходячи з загальновизнаних принципів організації та діяльності локальної демократії, місцеве самоврядування як вияв влади Українського народу складає одну з фундаментальних основ конституційного ладу України.

Конституційний лад характеризується безумовним дотриманням прав і свобод людини і громадянина, він притаманний конституційній державі, яка обмежена народним суверенітетом і діє відповідно до конституції. Місцеве самоврядування як публічна влада територіальної громади – є складовою частиною конституційного ладу і також характеризується дотриманням прав і свобод людини і громадянина, а органи і посадові особи місцевого самоврядування мають діяти відповідно до Конституції та законів. **Тому можна стверджувати: права і свободи людини, а також їх гарантії визначають зміст та спрямованість діяльності місцевого самоврядування в такому ж ступені, як й діяльність держави.**

Місцеве самоврядування як одна з основ конституційного ладу є фундаментальним принципом організації та здійснення влади у суспільстві та державі, який поряд з іншими принципами визначає систему демократичного владарювання в нашій країні. **Визнання місцевого самоврядування як однієї з основ конституційного ладу передбачає встановлення децентралізованої системи публічної влади, інших (аніж в умовах централізації та концентрації влади) основ взаємодії державної влади та влади територіальних громад.**

Конституція України, закріплюючи місцеве самоврядування як один з елементів конституційного ладу, **гарантує** організаційну, правову та фінансову незалежність місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування не може розглядатися як структурний та функціональний елемент систе-

ми державної влади. Це означає, що місцеве самоврядування як одна з основ конституційного ладу має джерелом свого існування не державну, а конституційну волю народу, виступає як фундаментальний конституційний принцип, який встановлює, визнає та гарантує управлінську незалежність територіальних громад. Місцеве самоврядування як елемент конституційного ладу України утворює умови для правотворчої, правозастосовальної та правореалізаційної діяльності, спрямованої на здійснення даного принципу. Також місцеве самоврядування у цій якості є політико-правовим, соціально-економічним та культурним станом місцевого життя, яке склалося під впливом конституційного механізму або факторів, які викривлюють його. Віднесення інституту місцевого самоврядування до засад конституційного ладу також означає неможливість його скасування чи обмеження. Тому, будь-які посягання на права місцевого самоврядування варто оцінювати як посягання на основи конституційного ладу.

Визнання місцевого самоврядування як однієї з основ конституційного ладу виходить з намірів України бути демократичною, соціальною та правовою державою. Воно також свідчить про розуміння цінності місцевого самоврядування, яке забезпечує здійснення Українським народом своєї влади, реалізацію прав громадян на участь в управлінні державними та місцевими справами, а також інших прав людини і громадянина.

Також не можна не відмітити, що місцеве самоврядування – це один з пріоритетних інститутів громадянського суспільства, на що вже тривалий час звертають особливу увагу вітчизняні та зарубіжні вчені-правознавці²²⁸. Відомо, що громадянське суспільство – це спосіб соціального життя,

228 Баймуратов М. А. Публичная самоуправленческая (муниципальная) власть и гражданское общество: проблемы взаимосвязи и взаимозависимости // Право и политика. – 2004. – № 3. – С. 82–87; Баймуратов М. А. Роль публичной самоуправленческой (муниципальной) власти в становлении и развитии гражданского общества в Украине // Актуальні проблеми політики: 36. наук. праць – Одеса, 2003. – Вип. 16. – С.41–52; Любченко П. М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадського суспільства: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право». Х., 2008. – 40 с.; Медведєв А. И. Местное самоуправление в условиях формирования гражданского общества и правового государства : Теоретико-правовое исследование: автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; История правовых учений». – Волгоград, 2000. – 24 с.; Мокрый В. С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества: автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право». М., 2003. – 54 с.; Петриашвили Г. Г. Правовая институционализация местного самоуправления в структуре гражданского общества: Историко-теоретическое исследование: автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; История учений о праве и государстве». СПб., 2010. – 24 с.; Савватеев А. И. Местное самоуправление как институт развития гражданского общества: автореф.

який заснований на праві та демократії; суспільний устрій, за якого кожній людині гарантується вільний вибір форм його економічного та політичного буття, затверджуються права людини, забезпечується ідеологічний плюралізм. Громадянське суспільство – це такий соціальний простір, у якому люди взаємодіють відносно вільно, без безпосереднього втручання держави. Громадянське суспільство – це велика самоорганізована суперсистема, яка складається з багатьох недержавних інститутів та асоціацій фізичних осіб. При цьому не тільки у цілому громадянське суспільство, але й його спільності на місцях представлені значним «ансамблем» самоврядних скооперованих громад та об'єднань громадян. Багатогранний характер їхніх взаємовідносин з державою має прояв у всіх сферах суспільного життя, у процесі яких розвиваються зв'язки громадськості та різних громадських об'єднань громадян з інститутами державної влади та місцевого самоврядування. Інше питання – який рівень розвитку громадянського суспільства і територіальних громад та їх вплив на державні та суспільні справи?

Відносини у рамках громадянського суспільства не опосередковані державою: держава не є і не може бути суб'єктом громадянського суспільства. Тут взаємодія значно складніше. Як громадянське суспільство проникає у сферу діяльності держави, беручи участь у формуванні та контролі за його діяльністю, так і держава впливає на відносини у сфері громадянського суспільства, передусім здійснюючи їхнє правове регулювання. Суть цих відносин полягає у тому, що держава нібито вибудовує правову модель громадянського суспільства, яка потім наповнюється конкретним змістом.

Разом з тим, діалектика взаємовідносин держави та громадянського суспільства свідчить, що їх вплив на розвиток та діяльність одне одного взаємне. І правове регулювання відносин у сфері громадянського суспільства та територіальних громад відбувається як за ініціативою держави та її органів, так і у результаті впливу на них інститутів та асоціацій громадянського суспільства. Цей процес на різних етапах розвитку суспільства

дисс. на соискание учен. степени канд. полит. наук: спец. 23.00.02 «Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии». Екатеринбург, 2005. – 25 с.; Широкова Н. Г. Местное самоуправление как фактор становления гражданского общества (сравнительно-политологический анализ): автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. полит. наук: спец. 23.00.02 «Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии». М., 2005. – 23 с. та ін.

не є однаковим. Із урахуванням рівня демократії, соціальної активності, політичної та правової культури у суспільстві на одних етапах у розвитку громадянського суспільства та місцевого самоврядування рушійна роль належить державі, на інших етапах – самому громадянському суспільству та його інститутам.

Варто зазначити й те, що громадянське суспільство – це таке суспільство, де головною діючою особою є людина – особа – суб'єкт, який володіє економічною та політичною свободою. В умовах громадянського суспільства має зникнути уявлення про людину як «гвинтик» державного механізму. Громадянське суспільство має сприяти тому, щоб особа могла найбільш повно розкрити свою індивідуальність, досягнути успіхів у будь-якій справі, отримати суспільне визнання. Це залежить від багатьох чинників, у тому числі від бажання та здатності індивідуума набувати та розвивати у собі позитивні якості. Тому перед сучасною українською державою постає важливе завдання – утворення, насамперед за допомогою законодавства, умов для формування громадянського суспільства та прояву громадських, самодіяльних начал у локально-територіальному та індивідуально-особистісному вимірі. Саме умов, а не рамок, оскільки такі прояви можливі лише за наявності спільного інтересу та свободи участі.

У цьому сенсі місцеве самоврядування – ідеальна сфера, де стає можливим подолання взаємного відчуження, соціальної самотності людей. Будь-яка людина потребує ідентифікації, ототожнення себе із певною суспільною групою. Територіальна спільність, у певному сенсі сусідство відкриває для цього широкі горизонти та в той же час не вимагає від особистості тоталітарного підпорядкування групі, внаслідок чого місцеве самоврядування є найбільш наближеним до людини рівнем організації публічної влади, одним з тих начал, які покладені в основу громадської єдності суспільства.

Отже, місцеве самоврядування є явищем багатогранним, що зумовлює наявність яскравої палітри доктринальних підходів до цього феномена. Але, наведені нами лише деякі ознаки, формальні прояви, атрибути та критерії місцевого самоврядування повною мірою підтверджують зроблений у вітчизняній науці висновок, про те, що за своєю суттю місцеве самоврядування є одним з основоположних принципів конституційного ладу і складових його системи, формою народовладдя, властивою те-

риторіальним спільнотам суспільства – територіальним громадам. Зміст місцевого самоврядування полягає насамперед і головним чином у самостійному та під свою відповідальність вирішенні територіальними громадами питань місцевого значення. За формою місцевого самоврядування – це насамперед волевиявлення територіальних громад, що здійснюється шляхом виборів, референдумів чи в інших формах або через утворювані ними органи²²⁹.

Такий різносторонній підхід (за сутністю, змістом та формою) до місцевого самоврядування дозволить нам дати відповіді на деякі спірні питання сучасної юридичної науки, пов'язані із адекватним розумінням політико-правової природи місцевого самоврядування, його місця у механізмі демократичної державності та громадянського суспільства, ролі у реалізації прав людини та громадянина тощо. Хоча дані проблеми вирішуються давно, досі універсальних відповідей немає. Але розмаїття організаційних та функціональних проявів локальної демократії, плюралізм форм здійснення місцевого самоврядування, нестабільність державних підходів до цього політико-правового явища не могло не позначитися на доктринальних підходах до нього.

Концептуальне осмислення феномена місцевого самоврядування у всіх організаційних та функціональних проявах дозволяє розглядати його не лише в аспекті формування соціально-правової державності та інституціоналізації демократичного конституційного ладу в рамках окремої держави, а й з більш глобальної точки зору. Сьогодні можна впевнено констатувати, що визнання наприкінці ХХ – початку ХХІ ст. ст. на міжнародному рівні місцевого самоврядування як основи будь-якого демократичного ладу, з одного боку, значною мірою посилює тенденцію глобалізації доктрини місцевого самоврядування та муніципального права, яка особливо рельєфно спостерігається у сучасних євроінтеграційних процесах, та, з іншого боку, вкотре засвідчило той факт, що більшість прав людини реалізується та, переважною мірою, захищається на локальному рівні.

Слід зазначити, що довкола питання про феномен місцевого самоврядування традиційно виникали і продовжують виникати дискусії, у ході яких дістають вияв насамперед спроби визначити його природу та сутність. При цьому нерідко йдеться не про те, чим насправді є місцеве

229 Муніципальне право України: Підручник / В. Ф. Погорілко (ред.), О. Ф. Фрицький (ред.). – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 7.

самоврядування, а про те, яким воно повинно бути відповідно до поглядів тих або інших дослідників, в основі яких тією чи іншою мірою лежать відповідні соціальні, економічні, політичні та інші інтереси.

Основним предметом даної глави цього монографічного дослідження є проблематика організації та функціонування місцевого самоврядування в аспекті генезису інститутів громадянського суспільства. Вважаємо, що саме у такому контексті оптимальною мірою розкривається потенціал місцевого самоврядування, як з позиції його генезису, так і в аспекті його інституціоналізації та практичної діяльності. Адже сьогодні, попри збереження певної дискусійності питання²³⁰, майже не викликає сумніву, що місцеве самоврядування є не тільки основоположним інститутом громадянського суспільства, а й важливим інструментом його формування та функціонування, критерієм істинності, реальності та ефективності його проявів практично у всіх сферах життєдіяльності соціуму.

Втім, таке обережне застереження значною мірою пов'язане як із недостатньою дослідженістю проблеми, так і, здебільшого, вкрай суперечливим законодавством у цій сфері. Так, наприклад, у Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року²³¹ у ст. 5 визначено засади внутрішньої політики у сфері формування громадянського суспільства і вперше законодавчо закріплено категорію «інститут громадянського суспільства». Але, питання засад розвитку місцевого самоврядування в Україні здійснюється окремо у ст. 4 цього Закону, що, по суті цих норм, фактично виводить місцеве самоврядування за межі громадянського суспільства та не відносить його до числа відповідних інститутів.

У цьому аспекті доволі парадоксальною виглядала і Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади»²³². Так, абзац другий пункту 2 цього Порядку вказує, що

230 Денисюк М. В. Теоретико-правові засади взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». К., 2014; Лотюк О. С. Конституційно-правові основи розвитку та функціонування громадянського суспільства в Україні: дис. на здобуття наукового ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». К., 2015.

231 Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – ст. 527

232 Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 р. № 976 [Елек-

«під інститутами громадянського суспільства слід розуміти громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні заклади масової інформації та інші невідповідні товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства». Тобто, інститутами громадянського суспільства, за логікою цього документа, є лише органи самоорганізації населення, але не місцеве самоврядування в цілому.

Нарешті у Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації²³³ у числі завдань реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні фактично передбачалося лише «удосконалення процедур проведення місцевих референдумів, мирних зібрань, загальних зборів (конференцій), громадських слухань членів територіальної громади за місцем проживання та правового статусу органів самоорганізації населення, встановлення гарантій їх діяльності», а самому місцевому самоврядуванню в цілому, його органам та посадовим особам відводилася інструментальна роль щодо сприяння розвитку громадянського суспільства та його інститутів.

Отже, на цих прикладах ми чітко бачимо суто позитивістський та етатистський підхід держави до інституціоналізації громадянського суспільства та його інститутів в Україні, у тому числі і місцевого самоврядування. У силу цих та інших причин, доктринальні основи громадянського суспільства нібито втратили чіткість кордонів та орієнтирів, а його права, економічна, територіальна, інституційна, функціональна, суб'єктно-об'єктна та інші основи залежать тільки від свавільного умогляду політиків.

Слід зазначити, що коли ми говоримо про місцеве самоврядування як про конкретно-історичне, політико-правове та соціально-культурне явище, то маємо пам'ятати, що, як і будь-яке інше правове явище, воно постійно піддавалося еволюції. В кожну епоху, в будь-якій країні місцеве самоврядування пройшло свій особливий шлях становлення і розвитку, що відрізнявся чималою своєрідністю. В суспільному житті спостерігалось

тронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>

233 Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 р. № 976 [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>

протиборство територіальних громад та центральних органів влади. Тому абсолютно зрозуміло, що змінювалися уявлення про сутність та зміст місцевого самоврядування, природу взаємовідносин державної влади та влади на місцях, про зміну прийомів і методів управління державними та громадськими справами. В зв'язку з цим, можливості застосування будь-якої теорії місцевого самоврядування в кожній країні завжди залежать від багатьох причин історичного та національного характеру, а також від загальної спрямованості політичної системи суспільства. Звідси випливає висновок, що відмінності муніципально-правових теорій завжди мають не умоглядні, а дієві, управлінські підвалини. Так, проведення будь-якої реформи місцевого самоврядування вимагає вибору однієї із теорій в якості своєї концептуальної основи. Цей вибір завжди носить світоглядний характер, що підтверджується всією історією становлення місцевого самоврядування та в цілому громадянського суспільства у різних країнах світу.

У цілому в історії політико-правової думки сформувалося розуміння місцевого самоврядування як історично обумовленої й інституціоналізованої форми самоорганізації територіальної громади. Власне кажучи саме місцеве самоврядування є класичним зразком системи що самоорганізується, причому як з позиції формування, так і функціонування. Самоорганізація – це процес, у результаті якого на основі іманентних властивостей структур і функцій системи самостійно, без зовнішніх керуючих впливів створюється, відтворюється або вдосконалюється організація даної системи.

Процес самоорганізації властивий складним динамічним системам будь-якої природи, за умови наявності в них певних характеристик: здатність до експорту ентропії шляхом обміну енергією й речовиною з навколишнім середовищем; нерівновагий характер; нелінійність; кооперативний характер динаміки підсистем; здатність до самовідтворення; існування декількох стійких станів системи, залежність поточного стану від передісторії; відбір систем і механізмів зі сприятливими властивостями з великого числа можливих; потенційна здатність до створення, зберігання, відтворення й використання інформації тощо²³⁴.

У Конституції України абсолютно закономірно закладений виключно самоврядний принцип вирішення питань місцевого значення, в основі

234 Паскалова М. І. Самоорганізація системи «соціум-індивід» у світлі нового мислення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філософ. наук: спец. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії». О., 2011. – С. 10.

якого самоорганізація та самовідповідальність місцевих жителів – членів територіальних громад сіл, селищ та міст, а також обраних ними органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Отже, місцеве самоврядування є класичним прикладом складноорганізованої системи у форматі «соціум-індивід», що складається з сукупності елементів (компонентів) і зв'язків між ними (структури), які поєднують дану сукупність елементів у єдине ціле. Цілісність породжується структурою системи, типом зв'язків між її елементами. Соціальна система складається з взаємодіючих індивідів (місцевих жителів – членів територіальних громад), що формують її цілісність (територіальну громаду у цілому, її внутрішні муніципальні структури (територіальні мікрорайони будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону), представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення). Індивід (місцевий житель) виступає найменшим неподільним елементом цієї цілісності, але він не існує відсторонено, він завжди включений у місце життя своєї територіальної громади. Завдяки своїй біосоціальній природі він включений у ціле, частиною якого є, і розглядати його окремо від цілого настільки ж штучно, як і розглядати муніципальний соціум окремо від індивідів – окремих жителів. Індивід створює соціум, а соціум у свою чергу створює індивіда. Терміни «соціум» і «індивіди» позначають не окремі явища, а лише колективний і дистрибутивний аспекти того ж самого явища.

Отже, узагальнюючи основні підходи, сформульовані у теорії самоорганізації у цілому та, зокрема, самоорганізації у місцевому самоврядуванні²³⁵, можна зробити висновок, що муніципальний соціум є тим, чим він є тільки завдяки синергійній дії індивідів (місцевих жителів), з яких саме й складений. Синергія – співробітництво, співдружність – комбінована

235 Безвиконая Е. В. Самоорганизация в системе местного самоуправления: политико-правовой анализ // Право и политика. – 2013. – № 8. – С. 971–979; Будаев А. М. Самоорганизация граждан по месту жительства // Российская конституция. – Выпуск 6. – М., 2011. – С. 147–159; Веселина К.Ю. Самоорганизация как базовая форма генезиса институтов гражданского общества // Вестник Московского университета МВД России. – 2014. – № 7. – С. 94–97; Максимова Н. В. Самоорганизация населения как важнейший фактор эффективности местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 6. – С. 24–27; Паскалова М. И. Самоорганизация системы «социум-индивид» у світлі нового мислення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філософ. наук: спец. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії». О., 2011. – 20с.; Самоорганизация: Психо- и социогенез / Авт. кол.: Г. Н. Васильев; Под ред. В. Н. Келасьева; Санкт-Петербургский государственный университет. – науч. изд. – СПб.: Изд-во СПбГУ, 1996. – 200с.; Усанов В. Е. Самоорганизация населения как основа эффективного местного самоуправления в России // Государство и право. – 2012. – № 6. – С. 24–34 та ін.

дія яких-небудь компонентів, при якому сумарний ефект перевищує дію кожного компонента окремо. У результаті синергійної функціональної дії індивідів соціум здобуває емерджентні (англ. – emergence – виникнення, поява нового) властивості.

Розглядати місцеве самоврядування як сферу функціонування самоврядного процесу доцільно у двох аспектах – як системне суспільне явище та організаційно-структурований інститут. Під системним суспільним явищем розуміється форма співіснування людей, які об'єднані демократичними цінностями рівності, справедливості і свободи, а під організаційно-структурованим інститутом – засіб здійснення управлінських дій з організації життєдіяльності на місцевому рівні.

В першому випадку мова йдеться про процес як прояв самоорганізації місцевого населення, яка має відбуватися на основі широкої ініціативи, самоорганізації, суспільної самодіяльності. В другому випадку, місцеве самоврядування виконує функцію організації та регулювання дій з суспільної життєдіяльності людей з метою їх упорядкування, збереження або перетворення, спираючись на владу та базується на підпорядкуванні, підкоренні та володарюванні²³⁶.

Повноцінне функціонування місцевого самоврядування можливе лише за умов, що воно відіграє ці дві ролі одночасно. Інакше, місцеве самоврядування буде гальмувати розвиток самоврядного процесу та стримувати демократизацію всього суспільства. Тобто, лише у процесі здійснення функції самоорганізації місцеві жителі (індивіди) можуть утворити нову якість існування соціуму – територіальну громаду та оптимально реалізувати її самоврядні функції. У цьому аспекті, місцеве самоврядування є ідеальною інституційною та функціональною основою генезису громадянського суспільства, формування його цілісної та ефективною моделі в цілому. По суті, самоорганізація як базисна основа системи місцевого самоврядування, є формою віддзеркалення взаємовідносин між державою та громадянським суспільством у правовому просторі.

Важливе значення у сучасних теоретико-правових концепціях місцевого самоврядування займає його трактування як процесу інституціоналізації територіальної громади. Інституціоналізація трактується як процес

²³⁶ Осипов А. В. Місце та роль самоврядних процесів у демократизації сучасного українського суспільства: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: 23.00.02 «Політичні інститути та процеси». – О., 2008. – С. 8.

формування комплексу норм, які закріплюють особливості кожного конкретного типу, виду, підвиду місцевих співтовариств та територіальних колективів, що дозволяє виявити критерії їх розмежування, тенденції розвитку, а також зміст їх функціональних особливостей. У громадянському суспільстві соціальні процеси структуруються та відтворюють себе у формах соціальних інститутів, які діють відповідно до норм права або всупереч ним, але у будь-якому випадку співвіднесених з цими нормами.

Згідно логіки класичних філософсько-правових концепцій (Дж. Локк, І. Кант, Г. В. Ф. Гегель), частина визначальних природних прав залишається невід'ємним надбанням особи, частина передається державі, але лише опосередковано – через структури громадянського суспільства. Тому саме громадянське суспільство є простором генезису права та правових відносин. Держава, яка визнає громадянське суспільство може бути тільки правовою. Правовий характер соціальних відносин, включаючи відносини громадянина, суспільства та держави, є головною ознакою громадянського суспільства. Таким чином, тільки співвіднесеність із правом дозволяє говорити про соціальні інститути як інститути саме громадянського суспільства, які відповідають його необхідним ознакам.

В умовах правової держави право є головною підвалиною інституціоналізації самоврядування територіальних громад. Зміна соціальних умов відтворення інституціональних форм місцевого самоврядування вимагає постійної корекції правової політики. Це стає особливо актуальним у наш час, коли значна частина правознавців та філософів права пов'язує перспективи інституціоналізації соціальних процесів світу, що глобалізується, саме з розвитком форм місцевого самоврядування (Ю. Хабермас, А. Макінтайр та ін.).

Характерною рисою сучасності стає розпад звичних форм соціальної та культурної цілісності, нарощування відцентрових тенденцій. Усе помітніше проступають контури нової конструкції світового порядку, основні ознаки якої – нестабільність, розмитість, мозаїчність. У зв'язку з цим кожний регіон, кожна країна вимушені переосмислювати себе, своє місце у світі, шукати нові форми і способи колективної й індивідуальної ідентичності. І тут значна доля відповідальності покладається на інститути місцевого самоврядування, які можуть оперативнo відреагувати на ці зміни та стати дієвими факторами стабілізації суспільних відносин у процесі нарощування відцентрових тенденцій.

Місцеве самоврядування може виступати вираженням принципової культурної різноманітності, яка існує як у світовому масштабі, так і на регіональному і локальному рівнях. Воно стає найбільш демократичною відповіддю на виклики глобалізації, таким інститутом, що заявляє про необхідність поваги до особливого, унікального, неповторного. У Західній Європі у даний час спостерігається загальна тенденція у реформуванні місцевого самоврядування – це його розвиток, децентралізація і деконцентрація, тобто послаблення контролю на місцях, який здійснюється представниками центральної влади. Усе це вимагає пристосування органів місцевого самоврядування та держави в цілому до реалій, що змінюються на наших очах, що, у свою чергу, вимагає переосмислення феномена самоврядування та самоорганізації в цілому, його завдань, функцій, місця та ролі у процесах модернізації державності та формування громадянського суспільства тощо.

Існує кілька причин, за якими у сучасних умовах місцевому самоврядуванню віддається перевага перед іншими формами організації управління на місцевому рівні. По-перше, передбачається, що місцеве самоврядування надає певну свободу суспільству, будь то свобода індивідів чи груп. По-друге, вважається, що воно найбільшою мірою гарантує рівність, тобто утворює найкращі умови для участі громадян в управлінській діяльності. По-третє, стверджується, що воно є більш ефективним, чим інші форми організації місцевого управління, оскільки, з одного боку, забезпечує найвищу ступінь відповідності між реальними потребами та політикою, яку здійснює держава, а з іншого – стимулює конкуренцію між різними одиницями місцевого управління, які намагаються шляхом покращення якості послуг, які вони надають, залучити нових громадян та додаткові ресурси. Крім того, місцеве самоврядування створює найбільш сприятливі, чим інші типи організації, умови для координації інтересів всередині місцевого співтовариства. У багатьох сучасних наукових працях підкреслюється, що місцеве самоврядування є тим простором, всередині якого громадяни вчаться діяти політично²³⁷.

У процесі становлення та розвитку муніципальної науки сформувалася низка наукових теорій (концепцій) про походження місцевого самовряду-

237 Петриашвили Г. Г. Правовая институционализация местного самоуправления в структуре гражданского общества: Историко-теоретическое исследование: автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; История учений о праве и государстве». – СПб., 2010. – С. 15, 17–18.

вання, які по-різному тлумачать сутність цього інституту, особливості його взаємовідносин з державою та громадянським суспільством.

Так, одна група вчених виходить з концептуального розуміння влади місцевого самоврядування виключно як різновиду (форми, рівня) державної влади або державного управління. Дана позиція знайшла своїх прихильників як у зарубіжній юридичній науці, так і серед вітчизняних вчених. Означена теорія місцевого самоврядування вбачає у ньому частину держави та розглядає владу місцевого самоврядування як різновид державної влади. Згідно з цією теорією самоврядування – одна з форм організації державної влади. Будь-яке управління публічного характеру з цього погляду є справою державною.

За цією теорією, вибір предметів діяльності не залежить від самоврядних органів, а визначається державою. Всі повноваження у галузі місцевого самоврядування своїм джерелом мають державну владу. Все базується на тому, що держава визнає за необхідне передачу справ на місця, і, по суті, діяльність самоврядування та держави, їх функцій та повноважень залишаються однорідними. Однак на відміну від центральної державної влади місцеве самоврядування здійснюється не урядовими чиновниками, а за допомогою місцевих спільнот (територіальних громад), місцевих жителів, які зацікавлені в результатах місцевого управління. Органи місцевого самоврядування при цьому діють за принципом «дозволено лише те, що передбачено законом».

Згідно з державною теорією функції органів місцевого самоврядування за своєю природою, по суті, не відрізняються від функцій державного (місцевого) управління, і тому розподіл справ між місцевими органами державного управління та органами місцевого самоврядування має своїми підставами не відмінність природи цих справ, а лише міркування доцільності: є справи, щодо яких можна передбачити, що з ними краще впорайуться органи державного управління, які керуються центральними установленнями, а є коло справ, які ефективніше вирішуватимуть місцеві органи публічного управління, які діють на самоврядних засадах.

На наш погляд, виникнення концептуального орієнтиру на державний характер природи місцевого самоврядування та його органів, їх завдань та функцій є методологічною рефлексією на ідеї про державу як найбільш сильний і центральний інститут політичної системи суспільства, а також

про те, що ті чи інші самоврядні якості місцевої влади можуть рельєфно проявлятися виключно у ході їх зіставлення, зіткнення із державною владою. За цією логікою самоврядування, самоуправління, самодіяльність та інші прояви самостійності можуть виникнути виключно у випадку наявності іншої сторони владовідносин – держави, яка й може дозволити, встановити або спродукувати таку самостійність. По суті, це відносини за схемою «людина – держава – влада – свобода», в основі якої принцип оптимального поєднання автономії особи та управлінсько-колективістських начал у взаємовідносинах громадян із суспільством, державою та владою стає можливим тільки як забезпечення негативної свободи – «свободи від ...» будь-кого чи будь-чого, зокрема держави.

Як зазначає Т. Г. Голубева, у даному випадку ми маємо приклад концептуального заперечення права більшості громадян будь-якої держави на, так звані «публічні», інтереси, відмінні від державних. В рамках цього підходу до місцевого самоврядування інтереси держави завжди ставляться вище за інтереси громадян, в тому числі в питаннях дотримання наданих їм Конституцією прав. В результаті необхідно вести мову про перетворення фундаментальних демократичних інститутів в їх імітаційні аналогії. В таких аналогах збережено форму, але під прикриттям гасла про особливості національного розвитку нівельовано політичний зміст²³⁸.

Ми не заперечуємо, а навпаки глибоко переконані у тому, що метою взаємовідносин державної влади та місцевого самоврядування має стати розвиток демократичних принципів організації та здійснення місцевого самоврядування в інтересах як держави, так і територіальних громад. Але за державницької концептуалізації природи місцевого самоврядування, як правило, муніципальна влада пов'язується тільки з функціональним аспектом: функції та повноваження надані державою, виконує чи не виконує місцеве самоврядування державні повноваження, водночас як для розкриття природи цього явища, необхідне виявлення сутнісних, іманентних, субстанціональних характеристик феномена муніципальної влади, в якості яких виступають поняття «воля» та «вплив». Саме визнання того факту, що у більшості громадян будь-якої держави є особливі, так звані

238 Голубева Т. Г. Модернизационный и цивилизационный подходы к местному самоуправлению в политической теории и политической практике: автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра полит. наук: спец. 23.00.02 «Политические институты, процессы и технологии (политические науки)». Ростов-на-Дону, 2010. – С. 23.

«публічні», інтереси, відмінні від державних, дозволяє виникнути та сформуватися такому соціально-політичному феномену, як місцеве самоврядування.

Тобто, апологети державницького напрямку у муніципальній науці по суті акцентують увагу на похідному, вторинному, октройованому державою характері самоврядної влади, спираючись переважно мірою на нормативістські концепції права. Місцеве самоврядування за цією теорією є видом державної влади, її продовженням на місцевому рівні. Тому, якщо стати на позиції державної теорії місцевого самоврядування, дискусія щодо існування муніципальної влади як самостійного виду публічної влади, її специфічних завдань та функцій, втрачає будь-який сенс, а статус муніципального права фактично зводиться до системи законодавства про місцеве самоврядування.

У контексті тематики цього монографічного дослідження важливо відзначити той факт, що історично державна теорія вперше визначила політичний аспект самоврядування. Він був пов'язаний із пошуками критерію відмінності владовідносин у сфері місцевого самоврядування від державної влади. Автори відповідних державницьких концепцій вперше вказали на зв'язок становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування з характером його політичної підтримки та типом політичного режиму. Означений аспект має важливе теоретико-методологічне значення у процесі осмислення правової природи політичних функцій муніципальної влади, її ролі в механізмі реалізації політичних прав та свобод людини і громадянина та в цілому розуміння місця місцевого самоврядування у політичній системі суспільства.

Інша група теоретиків сучасного муніципалізму займає компромісну позицію: ними визнається подвійна природа влади місцевого самоврядування та його органів. В результаті аналізу природи місцевої влади дані автори роблять висновок про те, що у ній одночасно поєднуються дві засади: громадівська та державна. Прихильники цієї концепції, розмірковуючи про ознаки місцевого самоврядування, його відмінності від державної влади та основні функції, доводять, що державні та самоврядні начала знаходяться у площині єдиного поля публічної влади, зміни відбуваються в інтересах децентралізації управління та підвищення його ефективності. Відмінності, головним чином, полягають у виборі засобів реалізації цих цілей.

В аспекті громадсько-державного муніципального праворозуміння доволі ілюстративною є позиція В. О. Земськова, на думку якого місцеве самоврядування як «**варіант державно-суспільного регулювання місцевих відносин**» є формою «**наближення державної влади до потреб та інтересів населення у локально-територіальних утвореннях**». Він доводить, що під державно-суспільною владою слід розуміти особливий різновид соціальної влади, за допомогою якої владний вплив по управлінню суспільством здійснюють суб'єкти, які складаються із представників держави та громадськості та спільно реалізують функції забезпечення життєдіяльності місцевих спільнот, а також забезпечують формування органів представницької влади.

Показуючи зв'язок між державною та державно-суспільною владами, В. О. Земськов стверджує, що органи державно-суспільної влади виступають елементом державного устрою та, у силу цього, в публічному вираженні своєї волі не відрізняються від органів державної влади. Сутнісна, цільова єдність держави та державно-суспільної влади не може не вести до певної спільності виконуваних даними інститутами функцій. Оскільки державно-суспільна влада є продовженням державної влади, тому і функції державно-суспільної влади є продовженням функцій держави. Зв'язок державних та державно-суспільних функцій проявляється і в тому, що значна кількість питань, пов'язаних із реалізацією публічних функцій держави, особливо в соціальній сфері, має як місцеве, так і суспільно-державне значення, а тому мають вирішуватися спільно державними органами й органами державно-суспільної влади²³⁹.

Системний аналіз висловлених у сучасній науці позицій прихильників **дуалістичної точки зору щодо правової природи муніципальної влади**, дозволяє зробити висновок, за якого синтез державного та громадського у самоврядуванні – **дуже важливий для суспільства**. За допомогою єдності цих двох засад вирішуються найважливіші громадсько-державні завдання: **виключається роздвоєння влади, яке веде до політичної нестабільності та послаблення держави та інститутів, які складають її; утворюються можливості для більшої частини людей – участь в управлінні справами суспільства та держави, що підвищує культурно-правовий рівень грома-**

239 Земсков В. А. Функции государственной-общественной власти: автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве». Владимир, 2011. – С. 3, 12, 13.

дян та виховує у них відчуття поваги до законів; ліквідується розрив між суспільством та державою; досягається єдина мета – збереження та зміцнення суспільства і держави за наявності демократичних інститутів; держава більшою мірою входить у курс місцевих справ та приймає відповідні рішення, сутність яких узгоджується з інтересами людей; породжується спільний інтерес для громадян та державних органів, сутність якого полягає у будівництві життя, гідного кожної людини та суспільства у цілому; управління суспільством на основі узгоджених дій перетворюється на єдиний процес творення.

Слід зазначити, що реалізація цих концептуальних положень можлива лише у демократичній та соціально орієнтованій державі, яка здійснює чітку та стабільну внутрішню, у тому числі й муніципальну, політику, та яка створює мотивацію та стимули для розвитку ініціативи людей. У протилежному випадку, держава, як набагато «сильніший» суб'єкт публічних відносин, завжди (коли їй це вигідно) може повернутися до централізованої форми управління. Тому, в умовах нестабільного або перехідного політичного режиму дуалістична модель місцевого самоврядування не є стабільною. Вона схильна до перманентних змін або у напрямі адміністративної, або у напрямі децентралізованої моделі, перша з яких характеризується прямим підпорядкуванням органів місцевого самоврядування органам державної влади. Вона завжди знаходиться під загрозою повної «вбудованості» місцевого самоврядування до системи органів державної влади, а через це – його перетворення на місцеве управління.

Представники третьої концепції, прихильником якої є автор цього розділу, категорично заперечують державну природу влади територіальних громад, розглядаючи місцеве самоврядування як самостійний вид публічної влади. Так, В. Ф. Погорілко вважав, що місцеве самоврядування опосередковує собою відносно самостійний вид влади у системі народовладдя – місцеву, муніципальну владу як владу територіальних спільностей²⁴⁰. Характеризуючи місцеве самоврядування, як багатоаспектне явище, яке одночасно має якості соціального і політичного, публічно-правового та приватноправового, вітчизняний дослідник муніципально-правової проблематики В. В. Кравченко стверджує, що місцеве самоврядування – це публічна влада з усіма її атрибутами, і, одночасно, інститут громадян-

240 Муніципальне право України: Підручник / В. Ф. Погорілко (ред.), О. Ф. Фрицький (ред.). – Стер. вид. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – С. 7.

ського суспільства, форма самодіяльності населення, вияв його здатності управляти власними справами автономно від держави²⁴¹.

Саме громадівське муніципальне праворозуміння вперше знайшло своє втілення у перших конституційних актах на європейському континенті. Власне кажучи поняття «самоврядування» вперше стало вживатися у зв'язку з управлінням на місцях вже наприкінці XVIII ст. – на початку XIX ст. і було обумовлено проголошенням принципу самостійності громади від держави. У 1831 р. проблема місцевого самоврядування набула практичного характеру: у Конституції Королівства Бельгії було закріплено громадівську владу, яка існувала поряд з законодавчою, виконавчою та судовою владами і була рівноправною з ними. Таким чином, на рівні Основного закону було визнано теорію «вільної громади». Дана традиція зберігається у бельгійському законодавстві й у даний час, що підтверджує аналіз Конституції Королівства Бельгії (в ред. 2007 р.). Бельгійська конституційно-правова доктрина без застережень визнає політичний характер муніципальної влади комун і провінцій. Водночас, у даний час реалізація теорії «вільної громади» у практиці муніципального будівництва у Бельгії здійснюється із певними застереженнями, оскільки передбачає політичне протиставлення державної і муніципальної влади.

Згадаємо муніципальний досвід і інших країн сучасної Європи. Так, у даний час у найбільш чистому виді «громадівську (господарську)» концепцію місцевого самоврядування втілено у законодавстві Австрійської республіки. Концепція місцевого самоврядування, яка склалася у науці конституційного права Швейцарської Конфедерації, являє собою синтез теорії «вільної громади» та «громадівської (господарської)» теорії місцевого самоврядування. На розвиток концепцій місцевого самоврядування, що панують у державно-правовій доктрині Швейцарської Конфедерації, суттєво вплинули особливості конституційного розвитку даної держави. Швейцарські конституціоналісти переконані у тому, що автономне місцеве самоврядування є основою швейцарського федералізму та народовладдя²⁴².

241 Кравченко В. В. Форми участі неурядових структур у розвитку місцевого самоврядування // Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» / М. О. Баймуратов, М. М. Клепацький, В. М. Князев та ін.; [за ред. В. В. Кравченка] / Товариство науковців по сприянню муніципальній реформі. – К. : Атіка, 2003. – С. 50.

242 Левин С. А. Местное самоуправление в федеративных государствах Европы: сравнительно-

Ілюстративним у цьому аспекті є і вітчизняний конституційний досвід. Прикладом впливу на розвиток законодавства громадівського муніципального праворозуміння можна вважати прийняття Конституції України, які, у частині щодо місцевого самоврядування переважно виходили саме з громадівської ідеї. Конституція заклала основи запровадження лібералізованої моделі місцевого самоврядування, що зумовило визнання прав територіальних громад на самоврядування та створило певні правові межі інституціоналізації муніципальної влади як самостійного виду публічної влади в Україні.

Так, наприклад, за ст. 7 Конституції в Україні «визнається» місцеве самоврядування, що зводить даний інститут у ранг природного права територіальної громади, а якщо взяти за основу ст. 140 Основного Закону України, в якій йдеться про територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, то можна дійти висновку, що вибір у нашій країні було зроблено на користь громадівської теорії. Про це ж свідчить і той факт, що місцеве самоврядування здебільшого самостійно вирішує питання місцевого значення та зосереджується лише в селах, селищах та містах як «природних» населених пунктах.

«Візитною карткою» прихильників підходу, які виходять з концептуального визнання місцевого самоврядування як різновиду влади народу, тобто муніципальної влади, яка є публічною, та не є державною за своєю природою, є висновок щодо існування муніципальної та державної влади як самостійних видів публічної влади. Вони виходять з тези про те, що у вічному спорі про природу місцевого самоврядування – державне воно чи громадське – знаходяться, по-перше, кардинальні відмінності у суб'єктному складі цих видів публічної влади; по-друге, різниця у правовій природі місцевого та державного інтересу, а в силу цього – відмінності у об'єктному складі цих влад, та, по-третє, причини тотальної недовіри «верхів» до самоврядування та культивация опозиційності самоврядування до «верхів». Причому, як, наприклад, свідчить діалектика вітчизняного варіанта місцевого самоврядування, опозиційний характер місцевого самоврядування допускається тільки в умовах громадсько-політичного підйому. Вітчизняний досвід є тому яскравим прикладом. В умовах реакції,

переходу до мирного зрощення еволюціонуючих суспільних відносин в існуючий державний порядок, місцеве самоврядування як «незалежний» від держави інститут, як правило цілеспрямовано, трансформується державою у різновид державного управління. Аналізуючи деякі конституційно-проектні пропозиції що внесення змін до Основного Закону України у частині щодо місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що вони повною мірою відображають політику, спрямовану на інтеграцію місцевого самоврядування до загальнодержавної системи.

Для теми даного розділу важливо відзначити, що громадівській напрям у муніципальній науці чітко визначив природно-правовий, громадянський та соціально-економічний аспект самоврядування. Він був пов'язаний не тільки із пошуками критерію відмінності владовідносин у сфері місцевого самоврядування від державної влади, а й осмисленням його ролі у процесах становлення громадянського суспільства. **Ідеологи відповідних громадівських концепцій вперше вказали на роль інституту місцевого самоврядування у процесі виникнення та розвитку демократичної державності, інституціоналізації громадянського суспільства та реалізації громадянських свобод.**

Як свідчить зарубіжний досвід, **поважне відношення до громадівського місцевого самоврядування як до цінності у країнах з розвинутою локальною демократією поєднується з раціональним підходом, покликаним забезпечити умови для підтримання активного й ефективного місцевого самоврядування.** **Актуалізація цього аспекту справи дозволяє говорити про онтологічну й екзистенціальну складову буття місцевих спільнот, пов'язану вже не тільки з визначенням їх ролі у здійсненні управління, але і з організацією сучасних ефективних форм життєдіяльності населення в цілому, виробленням ціннісних орієнтирів, спрямованих не тільки на реалізацію приватних інтересів, але і на збереження і розвиток групових цінностей²⁴³.**

Означений аспект має важливе теоретико-методологічне значення не тільки у процесі осмислення правової природи муніципальної влади та її функцій, її ролі в механізмі реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина та в цілому осмислення сутності місцевого само-

243 Макогон Т. И. Местные (муниципальные) сообщества в социально-философском дискурсе о системе местного самоуправления в современной России: автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. филос. наук: спец. 09.00.11 «Социальная философия». Томск, 2009. – С. 16.

врядування та його місця у громадянському суспільстві, його політичній, економічній, соціальній та інших підсистемах, а й з позиції розуміння муніципального права як самостійної галузі національного права. Ілюстративною у цьому плані є позиція О. М. Харламової, яка доводить, що рух до нової якості процесів правового регулювання місцевого самоврядування безпосередньо пов'язаний із самостійним функціонуванням муніципального права в системі права. Вона зазначає, що позиціонування самостійної ролі муніципального права – не просто суб'єктивний погляд на проблему, але і реально сформована науково-практична потреба. На думку О. М. Харламової, самодостатність ролі муніципального права базується не тільки на відособлених предметі і методах, але і додаткових критеріях, до числа яких входять його ціль, завдання, принципи та функції²⁴⁴.

Отже, актуальність дослідження та вивчення актуальних проблем організації та функціонування місцевого самоврядування як інституційної основи громадянського суспільства не викликає сумніву. Продуктивність наукових пошуків у цій сфері значною мірою пов'язана з формуванням громадівського муніципального праворозуміння.

Втім, слід констатувати, що у вітчизняній теоретико-правовій та політичній науці досі не визначена першооснова виникнення місцевого самоврядування, не визначено природу його взаємовідносин з державою та громадянським суспільством та, в силу цього, не знайдені основи муніципального праворозуміння. На сучасному етапі муніципальне праворозуміння визначається з позиції правового інституту як одного з елементів методології праворозуміння, включаючи основні типи праворозуміння у світовій та вітчизняній юриспруденції.

На наш погляд, з'ясування сутності муніципального праворозуміння в цілому є передумовою не тільки доктринального розуміння правової природи місцевого самоврядування, його функцій та повноважень, а і загальних ознак муніципального права та його місця у системі права, що, у свою чергу, має колосальне теоретико-методологічне значення у процесі вивчення та дослідження генезису, ролі та значення муніципальних інститутів громадянського суспільства.

244 Харламова Е. Н. Муниципальное право в системе российского права (теоретико-правовое исследование): автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве». Белгород, 2011. – С. 3–4, 8.

§ 2. Територіальна громада як суб'єктна основа місцевого самоврядування та громадянського суспільства²⁴⁵

Розв'язання багатьох проблем теорії та практики сучасного муніципалізму нерозривно пов'язане з дослідженням організаційних та функціональних проявів життєдіяльності людини за місцем проживання. Оскільки муніципальна влада передусім є наслідком самоорганізації, самодіяльності, самодисципліни місцевих жителів, то її становлення та функціонування як цілісної системи має відбуватися передусім у первинних ланках суспільства. Однією з форм самоорганізації соціальних систем (у тому числі – муніципальних) є територіальні самоврядні спільноти. Дані соціальні системи являють собою найменші соціальні одиниці територіального типу. Зовнішньо формальним виразом асоціацій мешканців певних населених пунктів є територіальні громади – первинні суб'єкти муніципальної влади.

Варто відзначити, що значна кількість учених, які досліджували та досліджують біосоціальні передумови розвитку людини і суспільства, із необхідністю звертаються до форм організації людських колективів. Серед них ми виділяємо такі відомі імена, як З. Фрейд, Е. Фромм, К. Лоренц, О. Шпенглер, Г. Маркузе, Е. Майр та ін.²⁴⁶. Більшість з них бачать у пер-

245 У цій роботі використано матеріали наукових праць Батанова О. В.: Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: монографія. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 260 с.; Батанов О. В. Муніципальне право України: підручник / Відповідальний редактор М. О. Баймуратов. Харків: «Одісей», 2008. 528 с.; Батанов О. В. Територіальна громада у системі сучасного муніципалізму: доктринальний аспект. Актуальні проблеми сучасного конституційного права України: збірник наукових праць / відп. ред. академік НАН України Ю. С. Шемшученко та доктор юридичних наук, професор О. В. Батанов. Київ: Видавництво «Юридична думка», 2014. С. 47–67; Батанов О. В. Концептуальні проблеми конституційної регламентації статусу територіальних громад в Україні. Часопис Київського університету права. 2014. № 3. С.4–8; Батанов О. В. Розвиток конституційного законодавства про статус територіальних громад в Україні: доктринальні та прикладні аспекти. Регіональна політика і децентралізація влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів: Збірник наукових праць / За ред. Ю. С. Шемшученка, І. О. Кресіної. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького; Київський університет права НАН України, 2015. С. 36–51; Батанов О. В. Конституційна регламентація статусу територіальних громад в Україні у контексті зарубіжного досвіду. Юридичний вісник. 2015. № 3. С. 78–85 та інші праці автора з відповідної тематики.

246 Вальверде К. Философская антропология [пер. с испан. Г. Вдовина]. Москва: Христианская Россия, 2000. 411 с.; Губин В. Д., Некрасова Е. Н. Философская антропология: учеб. пособие для вузов. Москва: ПЭР СЭ, 2000. 236 с.; Лоренц К. Обратная сторона зеркала [сост. А. В. Гладкий, А. И. Федоров; пер. с нем. Г. Ф. Швейник]. Москва: Республика, 1998. 393 с.; Майр Э. Зоологический вид и эволюция [пер. с англ.; под ред. В. Г. Гептнера, В. Н. Орлова; вступ. статья В. Г. Гептнера]. Москва: Мир, 1968. 598 с.; Маркузе Г. Эрос и цивилизация: Философское исследование учения Фрейда; [пер. с англ. и предисл. А. А. Юдина]. Киев: Б-ка Украины для юношества, 1995. 314 с.; Фрейд З. Тотем и табу. Психология первобытной культуры и религии. СПб.: Алетей, 2000. 223 с.; Фромм Э. Бегство от свободы

віснообщинних колективах прообраз сучасних суспільств, якості яких спадково розвивалися. За свідченням дослідників, вже у XIX ст. дивний синтез лінійного західноєвропейського та циклічного східно-азіатського історизму породив спіралевидну парадигму історичного процесу, передбачивши, таким чином, **уявлення про «вічність» (в різних переродженнях) цілого ряду феноменів колективного життя**²⁴⁷.

Одним з наслідків даної концепції є генеалогія територіальних громад як суб'єктної основи місцевого самоврядування та класичного муніципалізму. Так, М. В. Єгорова, досліджуючи проблеми становлення та реалізації конституційно-правового статусу територіальних колективів у Франції, доводить, що **«територіальні колективи, які існують у переважній більшості сучасних держав, є наступниками і спадкоємцями додержавних громад, які з часом з родоплемінних об'єднань перетворилися на об'єднання жителів певних земель і упродовж усієї своєї історії вели боротьбу з центральною владою держав, які виникли на їх території і під суверенітетом яких ці землі опинилися, за свій інтерес і гарантуюче цей інтерес самоврядування»**²⁴⁸.

У юридичній літературі вивчення феномена територіальної громади, її завдань, функцій, місця у системі місцевого самоврядування та ролі у її інституціоналізації, гарантій діяльності тощо, незважаючи на наявність доволі серйозних наукових досліджень²⁴⁹, **на жаль, має епізодичний ха-**

[пер. Г. Ф. Швейника]. 2-е изд. Москва: Прогресс, 1995. 253 с. та ін.

247 Бардаков А. И. Власть в формах самоорганизации, управления и самоуправления : автореф. дисс. на соискание учен. степени д-ра полит. наук: спец. 23.00.02 «Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии». Волгоград, 2006. – С. 8.

248 Егорова М. В. Конституционно-правовой статус территориальных коллективов во Франции: автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право». М., 2012. С. 10.

249 Баймуратов М., Сосновских Ю. Видова характеристика територіальних громад. Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць. 2001. Вип. 12. С. 13–17; Баймуратов М. Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми. Муніципальний рух України – 10 років розвитку: матеріали VII Всеукр. муніцип. слухань, 6–8 вересня 2001 р., Бердянськ / ред. М. Пухтинський. Київ: Логос, 2002. С. 368–370; Баймуратов М. О. Функції і повноваження територіальних громад. Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Т. 1. Одеса : Юрид. літ., 2002. С. 104–117; Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: монографія. Київ: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 512 с.; Выдрин И. В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления: Государственно-правовые аспекты: автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Государственное право и управление; Советское строительство; Административное право; Финансовое право». Екатеринбург, 1991. 15 с.; Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Львів, 2009. 40 с.; Лисенко І. М. Розвиток територіальних громад як умова формуван-

рактика та є фактично не витребуваним у практиці вітчизняного законодавства. Доцільність теоретичного обґрунтування конституційно-правового статусу територіальних громад визначається необхідністю мати науково-обґрунтовану систему знань про даний інститут сучасного муніципалізму, які не лише дадуть змогу побудувати стійку правову базу, на основі і в межах якої має конкретизуватися їх правове становище, а й створити правові умови для інституціоналізації муніципальної влади в Україні.

У зв'язку з цим, зазначимо, у західній соціологічній і правовій доктрині дослідженню місцевих співтовариств приділялося значно більше уваги, що пояснювалося насамперед функціонуванням у капіталістичних державах системи місцевого самоврядування і зростанням ролі локальної демократії в європейських інтеграційних процесах. У США проблеми розвитку місцевих громад отримали визнання ще на початку ХХ ст. як предмет наукового дослідження.

Здебільшого у західній літературі при характеристиці місцевих спільнот вживається термін «ком'юніті» (community), який і перекладається вітчизняними авторами як «община», «громада». Однак термін «ком'юніті» має незрівнянно більшу багатозначність, аніж його вітчизняний аналог. На відміну від вітчизняної, у англо-американській традиції уявлення про громаду не має конкретно-історичної визначеності та сформульоване у значно більш абстрактних термінах. У понятті «ком'юніті» важливими аспектами є політичний, пов'язаний з республіканським ідеалом прямої демократії, і соціально-психологічний. Термін «ком'юніті» виражає насамперед соціально-психологічну спільність або прагнення до неї. Таким чином, терміни «ком'юніті» та «громада» (в її тлумаченні більшістю вітчизняних авторів) не збігаються, перетинаються за обсягом змісту лише частково. Тому їх синонімічне застосування зумовлює деяке спільне для них поня-

ня громадянського суспільства в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02 «Політичні інститути і процеси». Сімферополь, 2011. 20 с.; Лиска О. Г. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04 «Місьцеве самоврядування». Харків, 2009. 20 с.; Мелехина И. И. Местное сообщество: Теоретико-правовой анализ: автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; История правовых учений». Краснодар, 2003. 27 с.; Русанова С. Ю. Гарантії прав територіальної громади: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2011. 18 с.; Шумляева І. Д. Становлення та розвиток територіальної громади в Україні: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04 «Місьцеве самоврядування». Дніпропетровськ, 2010. 20 с. та ін.

тійне ядро, яке вказує насамперед на специфічність соціальних зв'язків мікрорівня, рівня малої групи, тобто на детермінуючу роль первісних неформальних контактів, відносин «обличчям до обличчя». Саме цього виду зв'язки і складають сутність організмів громадського типу²⁵⁰.

У вітчизняній науці фактично вперше на феномен територіальної громади було звернуто увагу у 1989 р. під час розробки загальносоюзного закону про місцеве самоврядування²⁵¹. Автори проекту цього закону вважали, що права місцевого самоврядування мають належати спільноті жителів (територіальному колективу) та реалізовуватися через представницькі органи, інші органи місцевого самоврядування, а в деяких випадках – за допомогою місцевих референдумів²⁵². У доповіді голови Комітету Верховної Ради СРСР з державного будівництва М. Пивоварова на сесії Верховної Ради СРСР 18 жовтня 1989 р. територіальний колектив розглядався як «самоврядна співдружність із власною компетенцією та самостійною відповідальністю, яка забезпечує вирішення соціально-економічних і культурних завдань на основі поєднання місцевих та загальнонародних інтересів»²⁵³. Пропозиції щодо законодавчого визначення і закріплення статусу територіального колективу вносив і відомий вітчизняний вчений-конституціоналіст М. П. Орзіх²⁵⁴.

З того часу у науковій літературі було сформульовано чимало визначень цього явища. Багато вчених виступали раніше та досі виступають за спрощене доктринальне визначення поняття територіальної громади (територіального колективу)²⁵⁵, зводячи його до «сукупності жителів»,

250 Грунт З. А. Коммуитаризм и изменение в системе ценностей американского общества / З. А. Грунт // Рабочий класс и современный мир. – 1989. – № 5. – С. 146–158.

251 Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 9 апреля 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 16. – ст. 267.

252 Звягин Ю. Как рождался закон / Ю. Звягин // Советы народных депутатов. – 1989. – № 12. – С. 16.

253 Выдрин И. В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления: Государственно-правовые аспекты: автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Государственное право и управление; Советское строительство; Административное право; Финансовое право» / И. В. Выдрин; Свердловский юридический институт. – Екатеринбург, 1991. – С. 5.

254 Орзіх М. Суверенитет республики и местное самоуправление // Развитие национальной государственности союзной республики на современном этапе: Тез. респ. науч.-практ. конф. (сент. 1990 г.) / Ин-т гос-ва и права им. В. М. Корецкого АН Украины. – К., 1990. – С. 24–27; Орзіх М. Ф. Политологическая модель легитимности местного самоуправления / М. Ф. Орзіх // Современный этап политической реформы на Украине: теоретические и практические проблемы: Тез. докладов и науч. сообщений. Республиканская науч. конф. 17-19 октября 1991 г. – К., 1991. – С. 111–112.

255 Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М. В. Баглай, Б. Н. Габричидзе. – М.: ИНФРА-М, 1996. – С. 460; Баранчиков В. А. Муниципальное право: [учебник

«населення певної території», «громадян, які проживають в певних адміністративно-територіальних одиницях» тощо. Недоліками даних юридичних категорій та їх дефініцій є те, що, по-перше, вищевказані визначення випускають з поля зору той факт, що сукупність людей (жителів чи громадян), це не сукупність жорстко формалізованих об'єктів, а сукупність функціонуючих суб'єктів, які вступають у певні юридично-значущі зв'язки між собою.

По-друге, жорстке обмеження суб'єктного складу територіальної громади тільки людьми (жителями або громадянами), які постійно проживають на відповідній території, виправдане лише у ході аналізу взаємозв'язків між людьми у сфері реалізації їх права на безпосереднє вирішення місцевих проблем шляхом виборів, референдумів, але викликає великий сумнів у контексті повної сукупності людських взаємозв'язків на відповідній території. Адже зазначені підходи, по суті, виключають із числа суб'єктів місцевого співтовариства людей, які у ньому тимчасово проживають, мають власність та сплачують місцеві податки.

По-третє, посилення виключно на громадян як індивідуальних суб'єктів територіальних громад взагалі є юридично некоректним, враховуючи, що громадянство відображає стійкий правовий зв'язок особи з державою, а не людською асоціацією за місцем проживання. За такого підходу, по суті, «за бортом» місцевого життя залишаються жителі – негромадяни. Останні, виходячи з вітчизняної доктрини, не беруть участі у виборах та референдумах, але вони, як і місцеві постійні жителі – громадяни, можуть брати участь у обговоренні різних місцевих проблем нарівні із громадянами – постійними жителями місцевого співтовариства.

Водночас, є спроби дати і розгорнуті визначення поняття цього суб'єкта. Так, наприклад, І. В. Видрін розглядає територіальний колектив як «соціальну спільність, яка складається у межах спільного мешкання громадян, має своєю основою громадсько необхідну, соціально зумовлену діяльність, яка здійснюється групою людей, об'єднаних спільними інтере-

для вузов] / Баранчиков В. А. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. – С. 47, 48–50; Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): навч. посібник / Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. – К.: Атіка, 2000. – С. 26; Бойцов В. Я. Система субъектов советского государственного права / Бойцов В. Я. – Уфа: Башкирское книжное изд-во, 1972. – С. 135; Краснов М. А. Введение в муниципальное право / Краснов М. А. – М.: Ин-т государства и права РАН, 1993. – С. 7; Страшун Б. А. Социализм и демократия. Социалистическое народное представительство / Страшун Б. А. – М.: Международные отношения, 1976. – С. 24; Тихомиров Ю. А. Публичное право: [учебник] / Тихомиров Ю. А. – М.: БЕК, 1995. – С. 118 та ін.

сами в політичній, соціально-економічній та культурно-побутовій сферах життя»²⁵⁶. На думку того ж автора, місцева спільнота – це «об'єднання людей за місцем проживання з багатьма формальними, безособистісними і неформальними, особисто забарвленими зв'язками між ними». При цьому, оперуючи такими категоріями, він звертає увагу на доцільність «ціннісно-емоційної сторони правового регулювання, використання її, адресуючи не тільки до свідомості, а й до почуттів людей»²⁵⁷.

М. О. Баймуратов пропонує розглядати територіальну громаду (місцеву спільноту) як «сукупність фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території та пов'язані між собою територіально-особистісними зв'язками системного характеру»²⁵⁸. Власне кажучи, дослідженню системно-функціональних характеристик територіальної громади присвячується ціла серія наукових праць цього вченого²⁵⁹, який по суті започаткував в Україні дослідження конституційно-правового статусу територіальних громад у контексті становлення та розвитку муніципальної влади. Так, у монографії «Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні»²⁶⁰, досліджуються актуальні проблеми становлення і розвитку публічної самоврядної влади в Україні та вперше аналізуються концептуально-конституційні аспекти цього процесу, зокрема розглядається суб'єктно-об'єктний склад муніципальної влади. Саме територіальна громада, на думку авторів, є первинним суб'єктом публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні²⁶¹.

256 Выдрин И. В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления: Государственно-правовые аспекты: автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Государственное право и управление; Советское строительство; Административное право; Финансовое право» / И. В. Выдрин; Свердловский юридический институт. – Екатеринбург, 1991. – С. 6.

257 Выдрин И. В. Муниципальное право России: учеб. для вузов / И. В. Выдрин, А. Н. Кокотов. – М.: Издательская группа НОРМА–ИНФРА-М, 1999. – С. 49.

258 Баймуратов М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине / М. А. Баймуратов. – Х.: Одиссей, 2000. – С. 8.

259 Баймуратов М. Видова характеристика територіальних громад / М. Баймуратов, Ю. Сосновських // Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць. – Одеса: Юрид. літ., 2001. – Вип. 12. – С. 13–17; Баймуратов М. Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми / М. Баймуратов // Муніципальний рух України – 10 років розвитку: матеріали VII Всеукраїнських муніципальних слухань, 6–8 вересня 2001 р., Бердянськ / ред. М. Пухтинський. – К.: Логос, 2002. – С. 368–370; Баймуратов М. О. Функції і повноваження територіальних громад / М. О. Баймуратов // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. – Т. 1. – Одеса: Юрид. літ., 2002. – С. 104–117 та ін.

260 Баймуратов М. О. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні / М. О. Баймуратов, В. А. Григор'єв. – Одеса: АО БАХВА, 2003. – 192 с.

261 Там само. – С. 95–113.

О. Г. Лиска стверджує, що для розуміння місцевого самоврядування необхідно враховувати як статичні складові, які відображають певний потенціал суб'єкта (право, спроможність, здатність тощо), так і динамічні компоненти, які розкривають активність суб'єкта, його діяльність, спрямовану на вирішення питань місцевого значення. Загалом, на його думку, можна виділити два підходи до залучення членів територіальної громади у місцеве самоврядування: стратегічний та тактичний. При тактичному підході залучення громадян розглядається як засіб, ситуативний захід, спрямований на вирішення конкретної проблеми населеного пункту. Стратегічний підхід передбачає залучення членів територіальної громади в місцеве самоврядування з метою формування її суб'єктності, яка є сутнісним атрибутом суб'єкта та проявляється, перш за все, в його творчій самодіяльності та цілеспрямованій активності. При цьому залучення не слід розглядати як процес, ініційований лише зовнішніми по відношенню до певної територіальної громади суб'єктами (передусім, органами державної влади та їх посадовими особами). Для становлення територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування ініціатива щодо залучення має «виходити» з самої місцевої спільноти, інспіруватися, насамперед, найбільш активними та ініціативними членами громади²⁶².

Вважаємо, що усвідомлення феномена територіальної громади як первинного суб'єкта муніципальної влади та інституційної основи громадянського суспільства неможливе без комплексного конституційно-правового аналізу характерних ознак таких соціальних інститутів. При цьому слід мати на увазі, що такий аналіз повинен проводитись не лише за формально-атрибутивними критеріями (наприклад, демографічна структура, характер спілкування всередині спільноти, її географічні розміри), а й за змістовними.

На наш погляд, за сутністю територіальна громада – такий колектив людей, у якому міжособистісні відносини зумовлені громадсько ціннісним та особистісно значущим змістом спільної діяльності – вирішенням питань місцевого значення. Саме орієнтація на самостійне, під свою відповідальність розв'язання локальних проблем – питань (справ), які впливають із колективних інтересів місцевих жителів-членів відповідної територіальної

262 Лиска О. Г. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04 «Міське самоврядування» / О. Г. Лиска; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2009. – С. 6–7.

громади, віднесені Конституцією, законами України та статутом територіальної громади до предметів відання місцевого самоврядування, а також інших питань, які не входять до компетенції органів державної влади України – розкриває соціальне призначення муніципальної влади та сповнює конкретного змісту муніципальну діяльність.

За змістом територіальна громада – це первинний суб'єкт муніципальної влади, основний носій функцій і повноважень місцевого самоврядування. Саме характеристика територіальних громад як первинних соціальних суб'єктів публічної влади на місцях, розмаїття форм безпосередньої та опосередкованої демократії у місцевому самоврядуванні, визнання провідної ролі територіальних громад у формуванні всієї системи органів публічної влади – від вищих до місцевих дає змогу проникнути у зміст муніципальної влади як самостійного виду публічної влади.

За формою територіальна громада – це вид територіальної спільності, утвореної з-поміж жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців) відповідних адміністративно-територіальних одиниць (сіл, добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл, селищ, міст), які постійно або переважно мешкають у їх межах, володіють у них певною нерухомою власністю, сплачують комунальні податки тощо.

Це дозволяє зробити висновок, що територіальна громада – це первинний суб'єкт муніципальної влади, який являє собою спільність фізичних осіб – жителів, що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру.

У наведеному нами визначенні відображена у більшій мірі аксіологічна та соціально-політична природа муніципальної влади. Відносно предмета конституційного права, термін «територіальна громада» означає не просто сукупність людей, які проживають на певній території, а природну форму об'єднання місцевих жителів, які проживають на певній території та вступають у певні юридично-значущі зв'язки один з одним. Водночас,

таке трактування поняття територіальної громади дозволяє вийти за рамки правового (нормативно-легального) підходу, що забезпечує великі можливості для розкриття та розуміння природи муніципальної влади та сформулювати основні ознаки таких соціальних спільностей з позиції формування та функціонування громадянського суспільства.

Подібна теоретико-правова деталізація містить у собі аксіологічну характеристику муніципальної влади як складного, багатогранного соціального та правового явища, її місце та значення у громадському та конституційному механізмі, **орієнтує на забезпечення поточної управлінської взаємодії, на регулювання зовнішніх сторін місцевого самоврядування (виділення територіальних громад як первинних суб'єктів самоврядування, встановлення чітких просторових меж компетенції муніципальних органів та інших суб'єктів місцевого самоврядування, диференціацію прав колективів місцевих жителів та органів місцевого самоврядування як похідних від них суб'єктів – правопредставників своїх громад).**

Аналіз характерних якісних рис територіальних громад дає змогу показати правову природу цих спільностей. Вважаємо, що **територіальна громада є самоврядним соціальним осередком, формування та оптимальне функціонування якого стане не тільки чинником організації ефективної моделі організації муніципальної влади, а і передумовою побудови громадянського суспільства та правової держави в Україні. Місцева спільнота – це частина громадянського суспільства, яке являє собою велику саморганізовану суперсистему, яка складається з багатьох інститутів і асоціацій громадян.** При цьому не тільки громадянське суспільство, а і його спільності на місцях репрезентовані значним ансамблем самоврядних громад, спільностей і асоціацій громадян, що кооперуються, і кожний з цих суб'єктів зі своїми інтересами. Рівень розвитку муніципальної влади залежить від ступеня розвитку демократії у територіальній громаді, узгодження різних асоціацій громадян і соціальних груп жителів, що складають її, на основі взаєморозуміння, взаємодопомоги, взаємних домовленостей, на основі прагнення кожного допомогти одне одному реалізувати свої надії та інтереси – це шлях до того, щоб вільний розвиток кожного став умовою вільного розвитку всіх.

Тому, домінантною ідеєю вітчизняної доктрини місцевого самоврядування має стати те, що територіальна громада як первинний системо-

утворюючий елемент муніципальної влади насамперед є «природною» корпоративною одиницею, автономність якої виходить не з державної влади, а із суверенітету народу. Держава лише визнає її діяльність, яка реалізується жителями – членами територіальних громад як їх природна соціальна претензія в односторонньому порядку незалежно від ступеня правового припущення. Держава з допомогою правових засобів лише впорядковує самоврядну активність місцевого населення, не встановлюючи її. Вона лише санкціонує ті муніципальні функції і повноваження, які пов'язані з регулюванням питань місцевого життя територіальних громад. Ці питання мають не державний, а громадський характер, оскільки своїм існуванням зобов'язані громадянському суспільству.

На наше переконання, тільки у своїй єдності означені та інші аспекти у розумінні феномена територіальної громади як первинного суб'єкта системи сучасного муніципалізму та інституційної основи громадянського суспільства дозволяють говорити про існування місцевого самоврядування не тільки як привабливої концептуальної моделі, а й об'єктивної реальності, яка має аксіологічні, гносеологічні, онтологічні, цивілізаційні, інституціональні, конститутивні, нормативні, функціонально-телеологічні, історичні, національні та ментальні параметри, які еволюційним шляхом склалися під впливом відповідних ідей та принципів. У рамках сучасного світового конституціоналізму саме через призму функціонування муніципалізму, який, на думку М. О. Баймуратова, забезпечує якісно новий рівень розвитку і взаємодії автономії і колективізації інтересів людини на локальному рівні функціонування соціуму, територіальне співтовариство у перспективі розвивається і трансформується на активного продуцента конституційної свідомості та культури, що є телеологічно-стратегічними критерійними ознаками ідеології національного і світового конституціоналізму²⁶³.

Так, розглядаючи феномен територіальної громади з позиції аксіології, ми підкреслюємо ціннісний потенціал феномена муніципалізму як політико-правової ідеології, що являє собою систему ідеалів та ідей про фундаментальні цінності громадянського суспільства, муніципальної демократії та прав людини (їх генезис, систему, форми вираження, методи та ступінь

263 Баймуратов М. О. Місцеве самоврядування як загальний спадок людської цивілізації та феномен сучасного світового конституціоналізму / М. О. Баймуратов // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 4–5. – С. 46.

реалізації і захисту) та генетично пов'язана з феноменом муніципальної влади, в основі якої знаходиться симбіоз муніципально-правової теорії та практики. Так, наприклад, свобода, солідарність, рівність, моральність, альтруїзм, самоорганізація, самодисципліна, самовідповідальність, субсидіарність є сенсоутворюючими цінностями демократії, прав людини, громадянського суспільства та сучасного муніципалізму. Фактично йдеться про формування своєї аксіосфери муніципального права та сучасного муніципалізму²⁶⁴. Допоки у кожній територіальній громаді відповідні цінності та принципи не знайдуть свого усебічного втілення, місцеве самоврядування залишатиметься лише привабливою демократичною декорацією, а громадянське суспільство як в інституційному, так і функціональному аспекті залишатиметься фрагментарним та неповноцінним.

Якщо розглядати феномен територіальної громади у гносеологічному (епістемологічному) аспекті, ми можемо зрозуміти сутнісні характеристики процесу визнання, становлення та перманентного розвитку муніципалізму, місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства в окремих європейських державах, європейському континенті в цілому та загальноцивілізаційному значенні з точки зору формування українського, європейського та світового конституціоналізму, процесів демократизації глобалізації та європейської міждержавної інтеграції. У цьому аспекті і варто розуміти зафіксований у преамбулі Європейської Хартії про місцеве самоврядування мотив її прийняття: «охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади».

Розуміння територіальної громади з онтологічної позиції дозволить концептуалізувати феномен місцевого самоврядування та сучасного муніципалізму як особливої форми існування суспільної свідомості та механізму втілення у буття людини ідеалів муніципальної демократії та ідей високого авторитету людської особистості, поваги до її гідності, прав та свобод, а саме – муніципальної свідомості, побудованої на свідомій переконаності у необхідності, корисності, функціонально-телеологічній цінності інститутів муніципальної влади, громадянського суспільства та правових норм, на основі яких вони визнаються державою та моделюють

264 Батанов О. В. Аксіосфера муніципалізму як фундамент розвитку сучасного муніципального права / О. В. Батанов // Право України. – 2014. – № 5. – С. 97–105.

можливості досягнення соціальної справедливості, захисту різнопланових інтересів людини за місцем проживання за допомогою дій та кроків влади, заснованих на нормах природного права та правового закону.

Ми вважаємо, що означений аспект є одним з ключових як у процесі формування сучасного муніципалізму та муніципальної влади, так і в плані розвитку громадянського суспільства в цілому в Україні. Адже найголовнішою передумовою зрушень у справі муніципалізації місцевої влади має бути формування специфічних муніципально-правових установок та муніципального мислення суспільства, розвиток масової культури самоврядування, витребуваність у народі самого муніципального принципу.

Вітальна (життєва) концептуалізація територіальної громади фіксує такі детермінанти та телеологічні орієнтири існування муніципалізму, локальної демократії та громадянського суспільства, які мають життєутворююче значення. Саме місцеве самоврядування оптимально фіксує у собі як елементарні проблеми людської життєдіяльності, так і політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства у будь-якій галузі суспільного розвитку. В силу цього, відносно невеликі територіальні розміри територіальних громад, локальність діяльності їх органів, здебільшого безпосередній характер взаємовідносин жителів між собою та з органами місцевого самоврядування, природний характер проблем життєдіяльності – усе це в цілому обумовлює особливу муніципальну соціальність. Адже народження людини, її здоров'я, дорослішання, навчання, працевлаштування, шлюб та сім'я, старіння, смерть – у рамках цих життєвих циклів в основному замикається життєдіяльність місцевого співтовариства.

Підходячи до феномена територіальної громади через призму цивілізаційного підходу, ми зможемо осмислити як історичний, так і сучасний досвід муніципалізму, зрозуміти перспективи місцевого самоврядування та в цілому громадянського суспільства в Україні у віддаленому майбутньому. Цивілізаційний підхід дозволяє зрозуміти сенс національного досвіду муніципалізму та порівняти його з досвідом муніципалізму на Заході, де він став стійкою цивілізаційною традицією. У цьому аспекті, зокрема, розкривається процес формування парадигмальної конструкції муніципалізму як теоретичного відображення соціальної стратегії та практики розвитку локальних цивілізацій.

Муніципалізм, як доводять сучасні філософи, – це цивілізаційний потенціал ідеї і практики місцевого самоврядування. Муніципалізм, на їх погляд, є свого роду метатеорією, в якій акумулюються різні цивілізаційні варіанти, громадівські та державницькі моделі місцевого самоврядування, особливості локальної соціальної організації. У силу цього, муніципалізм має кілька сутнісних сторін. По-перше, муніципалізм виступає як соціально-ідеологічна конструкція, яка відображає домінуючу цивілізаційну традицію устрою системи місцевого самоврядування. По-друге, йдеться про сукупність науково-теоретичних поглядів на розвиток локального співтовариства в даному регіонально-державному контексті. По-третє, муніципалізм пояснюється як ретроспективний стан ситуаційно-динамічної моделі місцевого самоврядування (стан муніципального світу)²⁶⁵.

Варто звернути увагу і на кратологічний вимір існування та функціонування територіальної громади. Адже, на яких би аспектах феномену місцевого самоврядування ми не акцентували увагу, які би ракурси та прояви означеного суспільно-політичного явища ми не виділяли, єдине у чому солідарні між собою вчені-муніципалісти, це те, що найоптимальніше феномен місцевого самоврядування можна зрозуміти, якщо розглядати його через призму владовідносин, зокрема місця у системі народовладдя, його взаємовідносин з державною владою. Питання про відношення територіальних громад до держави та форми їх взаємодії стало актуальним з появою перших держав. Більшість держав утворювалися саме шляхом інтеграційних процесів (об'єднання місцевих спільнот), а також унаслідок ускладнення соціальних відносин всередині них.

Означений аспект має важливе теоретико-методологічне значення не тільки у процесі осмислення правової природи муніципальної влади як публічної самоврядної влади територіальних громад, її завдань, функцій, ролі в механізмі реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина та в цілому осмислення сутності місцевого самоврядування та його місця у громадянському суспільстві.

Комунікативний аспект у розумінні феномена територіальної громади дозволяє розглядати місцеве самоврядування як інструмент реалізації одного з головних завдань сучасності – поєднання в єдине ціле інтересів

265 Шматова Е. С. Муниципализм на Западе и в России: цивилизационные модальности и социальные организации: дис. на соискание учен. степени канд. филос. наук: спец. 09.00.11 / Е. С. Шматова; Ростовский государственный университет. – Ростов-на-Дону, 2005. – 201 с.

держави, суспільства та особи, оскільки головний сенс та сутність місцевого самоврядування полягають у тому, щоб на рівні кожної окремо взятої особи здійснювати гармонізацію прав та свобод людини і громадянина з інтересами соціально-правової держави та громадянського суспільства.

Аналізувати феномен територіальної громади необхідно й у суб'єктно-об'єктному вимірі. Адже, незважаючи на полісуб'єктність муніципальної влади формоутворюючою основою муніципально-владних відносин є територіальна громада. Саме підхід до муніципальних спільнот як до основи та структуроутворюючого елементу системи місцевого самоврядування, а не як до її другорядного і побічного компонента, дозволяє відродити розуміння місцевого самоврядування як основної форми реалізації народовладдя у буквальному сенсі слова.

Обґрунтування і конкретизація місця територіальної громади в системі сучасного муніципалізму та серед інститутів громадянського суспільства обумовлює потребу виокремлення низки критеріїв первинності територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування: по-перше, історичного (унікальність історії становлення та розвитку інституту територіальної громади полягає в тому, що вона має власні глибинні корені та давні історичні традиції; історія територіальної громади та самоврядування в Україні являє собою процес формування суспільної цінності, яка здатна акумулювати інші політичні, правові та соціальні цінності – демократію, законслухняність, права людини, соціальний, релігійний, мовний плюралізм, забезпечити громадянську самоідентифікацію та засади громадянського суспільства в Україні); по-друге, правового (територіальна громада є первинним суб'єктом права на здійснення місцевого самоврядування); по-третє, владного (територіальна громада є первинним суб'єктом муніципальної влади); по-четверте, системоутворюючого (територіальна громада є первинним, системоутворюючим елементом системи місцевого самоврядування); по-п'яте, матеріально-фінансового (територіальній громаді належить право комунальної власності) тощо.

З об'єктної точки зору феномен територіальної громади проявляється у тому, що основними об'єктами муніципальної влади є питання місцевого значення, тобто питання (справи), які витікають із колективних інтересів місцевих жителів – членів відповідної територіальної громади, віднесені Конституцією, законами України та статутом територіальної громади до

предметів відання місцевого самоврядування, а також інші питання, які не входять до компетенції органів державної влади України. Така телеологічна спрямованість діяльності муніципальної влади логічно випливає з положень частини другої та третьої ст. 4 Європейської Хартії про місцеве самоврядування, згідно якої «органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином». Лише легалізація державою згідно даного принципу соціальної сфери дії місцевого самоврядування стане не лише свідченням визнання місцевого самоврядування як виду публічної влади, а й телеологічною детермінантою формування та перспективного розвитку вітчизняного муніципалізму.

У цьому аспекті слід мати на увазі те, що одним з визначальних критеріїв ефективності державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування має стати визнання та чітке визначення предметності відання місцевого самоврядування не тільки відносно поточних, повсякденних інтересів територіальних громад, але й відносно зростання їх людського потенціалу (інформаційних, освітніх, культурних активів території, які сприяють особистісному розвитку людини, засвоєнню привабливих інтелектуальних, комунікативних, психологічних компетенцій, які забезпечують людині «впевнену зустріч з майбутнім»), а також відносно всебічного розвитку громадського виміру життя місцевих спільнот.

Звернемо увагу й на те, що правові основи місцевого самоврядування – як у західній, так і вітчизняній традиції правосвідомості та праворозуміння – доволі тісно пов'язані з уявленнями про природні, невідчужувані права людини у рамках різних традиційних інститутів, які розглядаються так саме як природні. Такими, зокрема, є інститути сім'ї, інститути релігійної й етнокультурної солідарності тощо, які мають колосальне значення у процесах становлення та розвитку демократії та громадянського суспільства, у тому числі й в аспекті формування об'єктного складу місцевого самоврядування.

Такий симбіоз сутнісних, змістовних та системно-структурних характеристик територіальної громади як феномена сучасного муніципалізму та інституту громадянського суспільства дозволяє, по-перше, зрозу-

міти зміст європейської концепції місцевого самоврядування як права і спроможності органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення (ст. 3 Європейської Хартії про місцеве самоврядування). Тому, тільки за умови концептуальної, інституціональної та функціональної інсталяції у механізм демократичного конституційного ладу територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, є оптимальною та, по суті, універсальною основою для вирішення значної кількості суспільних справ, у тому числі та у першу чергу прав людини, що свідчить про колосальний гуманістичний потенціал інститутів муніципальної влади та локальної демократії, їх ролі та значення у формуванні та функціонуванні громадянського суспільства.

По-друге, муніципалізм не повинен протиставлятися або ототожнюватися виключно з місцевим самоврядуванням та його суб'єктно-об'єктними характеристиками. Муніципалізм є багатовимірним соціальним явищем: це і ідея, і теорія, і науковий напрям, і глобальна соціальна та муніципальна практика, і форма існування територіальної громади, і історичний стан певної локальної цивілізації тощо. При цьому поняття територіальної є ключовим для розуміння комплексності та багатогранності взаємовідносин держави та громадянського суспільства. Воно необхідне для того, щоб виокремити той інституційний та функціональний сегмент суспільства, який формує державу для обслуговування інтересів громадянського суспільства на низовому рівні усієї соціальної системи. Упорядковані у рамках територіальної громади відносно стійкі відносини між людьми об'єднують їх у саморегульовану соціальну систему, ідеальною моделлю якої є громадянське суспільство.

По-третє, муніципалізм – це метатеоретичне соціальне явище, предтечею якого є багаточисельні спроби теоретичного осмислення досвіду розвитку місцевого самоврядування в різних країнах. Саме тому вкрай важливим є концептуальне осмислення аксіологічних, гносеологічних, онтологічних, цивілізаційних, інституціональних, функціонально-телеологічних та інших аспектів у розумінні територіальних громад, рівно як і акумулювання муніципальних традицій в рамках сучасного муніципалізму та теорій громадянського суспільства²⁶⁶.

266 Детально про це див.: Батанов О. В. Муніципальні традиції в системі сучасного муніципалізму. Часопис Київського університету права. 2011. № 1. С. 81–86; Батанов О. В. Сучасний муніципалізм та

Як підсумок, зазначимо, що у сучасних цивілізованих демократичних державах муніципалізм та реальне самоврядування територіальних громад оцінюється як історично еволюційний і закономірний етап лібералізації та демократизації суспільно-політичного життя, що детермінується об'єктивними потребами розвитку соціуму і необхідністю вироблення гарантів соціального функціонування. Адже визнання державою інститутів місцевого самоврядування стало гаслом реформаторських дій усіх без виключення постсоціалістичних держав Європи, у тому числі й України.

На наш погляд, перспективність формування демократичної, соціальної та правової держави та громадянського суспільства в Україні значною мірою пов'язана з інституціоналізацією та ефективним функціонуванням територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування та процесами децентралізації публічної влади.

§ 3. Самоорганізація населення за місцем проживання як фактор формування громадянського суспільства²⁶⁷

Муніципальна реформа в Україні на кожному з етапів включає в себе положення, спрямовані на активізацію участі населення у вирішенні проблеми формування муніципального праворозуміння в Україні. Часопис Київського університету права. 2011. № 2. С. 4–8; Батанов О. В. Муніципальні правові установки: роль та значення у процесі формування сучасного муніципалізму в Україні. Часопис Київського університету права. 2011. № 3. С. 90–94; Батанов О. В. Сучасний європейський муніципалізм як феномен людської цивілізації. Вісник Запорізького національного університету: Збірник наукових праць. Юридичні науки. 2011. Ч. 1. С. 14–20; Батанов О. В. Муніципалізм у системі категорій сучасного муніципального права: концептуальний аспект. Актуальні проблеми держави і права. 2011. Вип. 61. С. 173–182; Батанов О. В. Сучасний муніципалізм в Україні у контексті проголошення незалежності України (онтологічні та гносеологічні аспекти). Юридичний вісник. 2011. № 4. С. 6–12; Батанов А. В. Современный европейский муниципализм как феномен человеческой цивилизации. Вестник Института законодательства Республики Казахстан. 2012. № 1 (25). С. 30–37; Батанов А. В. Современный европейский муниципализм: концептуальные проблемы теории муниципального права. Юридическая наука как основа правового обеспечения инновационного развития России: Сборник тезисов докладов III Международной научно-практической конференции (Кутафинские чтения); [г. Москва, 28 ноября 2011 г.]; отв. ред. В. И. Фадеев. Москва, 2012. С. 87–93 та ін. праці автора.

²⁶⁷ У цій частині монографії використано матеріали наукових праць Н. В. Мішиної: Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження: дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Одеса, 2010. 539 с.; Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення: минуле, сучасне, перспективи: монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. 240 с.; Мішина Н. В. Конституційно-правове регулювання діяльності органів самоорганізації населення: монографія: порівняльно-правове дослідження. Одеса: Друк. дім, 2009. 298 с.; Мішина Н. В. Соціально-правова природа органів самоорганізації населення в Україні. Юридический вестник. 2006. № 2. С. 104–108; Мішина Н. В. Тенденції розвитку органів самоорганізації населення в Україні (на матеріалах м. Одеси). Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць. 2011. Вип. 61. С. 130–136; Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення у системі місцевого самоврядування. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». 2019. Т. 23. С. 84–90 та інші праці автора з відповідної тематики.

тань місцевого значення. Багато років радянської влади, коли ініціативність заохочувалась здебільшого на словах, наклали свій відбиток на те, що більшість пересічних членів територіальної громади є доволі байдужими до вирішення питань свого повсякденного життя, до покращення стану середовища свого проживання. На вирішення цих проблем як раз і спрямована діяльність органів самоорганізації населення – будинкових, вуличних, квартальних, інших комітетів. Однак і вони поки що утворюються не дуже активно та працюють недостатньо ефективно. Саме тому при проведенні чергових етапів муніципальної реформи в Україні у нагоді може стати відповідний зарубіжний досвід.

Стан дослідженості цього досвіду в українській юридичній літературі наразі можна оцінити як низький. Ймовірно, що причиною відсутності ґрунтовних порівняльно-правових досліджень органів самоорганізації населення є утрудненість пошуку зарубіжних аналогів цих органів. З метою подолання цієї перешкоди, автором було розроблено методичку пошуку зарубіжних аналогів органів самоорганізації населення. Відповідно до неї рекомендується:

1) розглянути систему місцевого самоврядування в державі;

2) якщо в системі місцевого самоврядування не знайдено органів, аналогічних будинковим, вуличним, квартальним та ін. комітетам, – продовжувати пошук серед інститутів громадянського суспільства.

Варто навести практичні приклади використання цієї методички.

Етап 1. Пошук аналогів органів самоорганізації населення у системах місцевого самоврядування.

Такий пошук є вельми простим, коли йдеться про більшість держав. Як правило, достатньо:

1.1. звернення до конституції для того, щоб:

– ознайомитись із розділом або статтями, присвяченими місцевому самоврядуванню, і перевірити, чи йдеться там про аналоги органів самоорганізації населення;

– якщо ні, і держава є федерацією, то виявити, до компетенції яких органів належить регламентація місцевого самоврядування у державі.

Досвід указує на те, що виявлення зарубіжних аналогів органів самоорганізації населення у процесі розгляду конституційних норм є вельми рідким. Згадку про них містять лише поодинокі конституції, переважно пострадянських країн, зокрема:

– Конституція Республіки Білорусь у ст. 117 передбачає, що місцеве управління і самоврядування здійснюється громадянами через місцеві ради депутатів, виконавчі і розпорядчі органи, органи територіального громадського самоврядування, місцеві референдуми, збори і інші форми прямої участі у державних і громадських справах²⁶⁸;

– Конституція Республіки Македонія у ст. 114 закріплює, що місцеве самоврядування здійснюється на рівні муніципалітетів, а в межах муніципалітетів можуть використовуватися форми сусідського самоуправління²⁶⁹.

У Конституції Республіки Словенія розділ V. «Самоврядування» складається із частини а) «Місцеве самоврядування» і частини б) «Інші форми самоврядування». Хоча частина «б» містить лише ст. 145 «Самоврядування у сфері соціальної діяльності», саме в ній йдеться про аналоги органів самоорганізації населення²⁷⁰.

Конституції більшості держав не містять інформації про аналоги органів самоорганізації населення. У цьому випадку у конституціях федерацій доцільно виявити, нормативно-правові акти яких органів – державних (глава 8 Конституції Російської Федерації²⁷¹, глава 2 ч. III Конституції Федеративної Республіки Бразилія²⁷²) чи суб'єктів федерації (ст. IV та поправка X до Конституції США²⁷³, статті VIII і VIIIa Основного Закону Німеччини²⁷⁴) – необхідно розглянути для того, щоб продовжити пошук аналогів органів самоорганізації населення;

1.2. звернення до закону або інших актів, які регламентують місцеве самоврядування у державі. Якщо в конституції вдалося знайти згадку про аналоги органів самоорганізації населення, то це надасть більше інформації про них. Якщо в конституції не було згадки про такі аналоги, є ймовірність, що вона існуватиме у такому законі.

268 Шматова Е. С. Муниципализм на Западе и в России: цивилизационные модальности и социальные организации : дис. на соискание учен. степени канд. филос. наук : спец. 09.00.11 / Е. С. Шматова; Ростовский государственный университет. – Ростов-на-Дону, 2005. – 201 с.

269 Constitution of the Republic of Macedonia. URL: <http://www.mlrc.org.mk/law/l004.htm>

270 Constitution of the Republic of Slovenia. URL: <http://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/constitution/v-self-government/?lang=1>

271 Constitution of the Republic of Macedonia. URL: <http://www.mlrc.org.mk/law/l004.htm>

272 Constitution of Federative Republic of Brazil. URL: <http://www.usig.org/countryinfo/laws/Brazil/Brazil%20Federal%20Constitution.pdf>

273 Конституция США. URL: http://www.pseudology.org/state/Cons_usa.html

274 Основной закон Федеративной Республики Германия. URL: <http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/BRD.HTM>

Наприклад, у Конституції Киргизької Республіки немає згадки про аналогії органів самоорганізації населення²⁷⁵, а Закон від 12 січня 2002 р. «Про місцеве самоврядування і місцеву державну адміністрацію» передбачає наявність територіального громадського самоврядування в республіці²⁷⁶. Конституція Республіки Таджикистан також не містить інформацію про аналогії органів самоорганізації населення²⁷⁷, але махаллінські комітети є вельми впливовими. Таким же чином побудовано законодавство у Республіці Чорногорія²⁷⁸, Республіці Хорватія²⁷⁹, Польській Республіці²⁸⁰ на території Придністровської Молдавської Республіки²⁸¹.

На етапі 1.2. **найбільш утрудненим є пошук аналогів органів самоорганізації населення у тих федеральних державах, де регламентація місцевого самоврядування входить до компетенції суб'єктів федерації. Наприклад, у ФРН необхідно вивчити законодавство кожної з земель.** У такому випадку доречно рекомендувати звернутися до доктринальних праць, у випадку із ФРН – як німецьких вчених, які характеризують комунальне управління найбільш ґрунтовно (наприклад²⁸²), так і україномовних і російськомовних дослідників, які у своїх працях проводять паралелі між вітчизняною і німецькою системами та розглядають можливості запозичення відповідного зарубіжного досвіду (наприклад²⁸³).

275 Конституция Кыргызской Республики. URL: <http://www.president.kg/ru/constitution/>

276 О местном самоуправлении и местной государственной администрации: Закон Кыргызской Республики от 12 января 2002 г. URL: http://www.gorkenesh.kg/index.php?option=com_content&task=category§ionid=7&id=57&Itemid=108

277 Конституция Республики Таджикистан. URL: http://www.cawater-info.net/bd/pdf/const_taj.pdf

278 Constitution of the Republic of Montenegro. URL: <http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL%282005%29096-e.pdf>

279 Constitution of the Republic of Croatia. URL: <http://www.usud.hr/default.aspx>

280 Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) Київ: Москаленко О.М., 2018.

281 Конституция Приднестровской Молдавской Республики. URL: <http://presidentpmr.org/category/14.html>.

282 Государственное право Германии : в 2 т. / [сокращенный перевод немецкого семитомного издания; отв. ред.: Топорнин Б. Н.]. М. : Изд-во ИГиП РАН, 1994; Местное самоуправление в Германии. М.: Германский Фонд международного правового сотрудничества, 1996. 508 с.; Харлоф Э. Местные органы власти в Европе. М.: Финансы и статистика, 1992. 208 с.

283 Баранова К. К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. М.: Финпресс, 2000. 240 с.; Бусыгина И. М. Регионы Германии. М: РОССПЭН, 2000. 352 с.; Гриценко Е. В. Местное самоуправление и государство в условиях федерализма (сравнительно-правовое исследование на примере Германии и России): дис. ... д-ра юрид. наук : 12. 00. 02. С.–Пб., 2002. 446 с.; Тимофеев Н. С. Коммунальное право ФРГ. – М.: Юридическая литература, 1982. 329 с.

Наступний етап — **Етап 2 – запропоновано іменувати «Пошук аналогів органів самоорганізації населення серед інститутів громадянського суспільства»**. Вдаватись до цього етапу буде доцільним для дослідників самоорганізації населення більшості держав – для значної кількості пострадянських країн, які відмовилися від будинкових, вуличних та ін. комітетів невдовзі після початку демократичних перетворень (наприклад Естонська Республіка²⁸⁴, Республіка Вірменія²⁸⁵, Республіка Молдова²⁸⁶, Республіка Казахстан²⁸⁷, деякі інші), а також для демократичних країн «зі стажем», у яких аналоги органів самоорганізації населення ніколи не включалися до муніципальної системи (Італійська Республіка, Канада, Королівство Іспанія, Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії, США, Французька Республіка, ФРН, Японія, деякі інші). Серед останньої групи країн найбільш усталені традиції у сфері розвитку громадянського суспільства має Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії (досліджувалися Англія і Уельс, у Шотландії і Північній Ірландії, внаслідок деволюції влади, у цій сфері використовуються переважно норми не Парламенту Сполученого Королівства і Комісії з питань благодійництва в Англії й Уельсі, а акти Асамблеї Північної Ірландії і Парламенту Шотландії, а також відповідних органів виконавчої влади).

Водночас правовий статус аналогів органів самоорганізації населення у цій країні є типовим для більшості держав, у яких вони не належать до системи місцевого самоврядування. **Здійснене автором дослідження муніципальної системи Сполученого Королівства (докладніше дивись²⁸⁸)** на-

284 Local Government Organisation Act, Republic of Estonia. URL: <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/tekst.asp>

285 Конституція Республіки Армения URL: <http://www.concourt.am/russian/constitutions/index.htm>; On Local Self Government: Law of Republic of Armenia URL: <http://www.nature-ic.am/ccarmenia/download.php>; Tumanyan D. Local Government in Armenia // Decentralization: Experiments and Reforms – Local Governments in Central and Eastern Europe (General). London: Local Government and Public Service Reform Initiat. P. 324–370.

286 Григориу А. А. Роль местных публичных органов в процессе управления государственными делами в Молдове. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/doc/3/02.pdf>; Конституція Республіки Молдова. URL: <http://www.presedinte.md/const.php>; О местном публичном управлении: Закон Республіки Молдова от 18 марта 2003 г. URL: <http://parlament.md/laws/list/march2003/ru.html>

287 Конституція Республіки Казахстан. URL: <http://www.constcouncil.kz/rus/norpb/constrk/>; О местном самоуправлении в Республике Казахстан: Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 г. URL: <http://www.parlam.kz/>

288 Мишина Н. В. Муниципальное управление в США и в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12. 00. 02. Одеса, 2002. 226 с.

дає підстави стверджувати, що аналоги органів самоорганізації населення у цій державі до цієї системи ніколи не належали. Вони були й залишаються інститутами громадянського суспільства.

Деталізуючи використання пункту 2 методики, запропонованої автором для пошуку зарубіжних аналогів органів самоорганізації населення (якщо в системі місцевого самоврядування не знайдено органів, аналогічних будинковим, вуличним, квартальним та ін. комітетам, – продовжувати пошук серед інститутів громадянського суспільства), важливо окреслити точку зору автора на те, що таке громадянське суспільство і як воно співвідноситься з інститутом місцевого самоврядування. Точки зору українських вчених із цього приводу були ретельно вивчені П. М. Любченком та узагальнені в його монографічному дослідженні (дивись²⁸⁹).

Погоджуємося з тим, що громадянське суспільство визначають як «асоціацію людей, в якій кожна людина вільна, володіє невідчужуваними природними правами, рівноправна з іншими членами асоціації, самостійна у виборі цивільного правового стану, має можливість асоціюватися з іншими людьми в позадержавні, громадські об'єднання за соціальною, етнічною, релігійною та ін. належністю; політичними, економічними, професійними та ін. інтересами. Суспільні (позадержавні) відносини, які формуються на цих підставах, розвиваються і функціонують на засадах самоврядування, самовиявлення інтересів і волі окремих індивідів та їх асоціацій, які діють у правовільному (вільному від державно-правового впливу) просторі суспільства»²⁹⁰. Крім того, «громадянське суспільство можна розуміти як соціальний вимір або підсистему, яка, одержуючи внески від ... інших сфер (держави тощо – Авт.), зазнає стримувального впливу їхніх примусів, і своєю чергою, вдається до дій для їх стримування»²⁹¹.

Приєднуємося до думки дослідників, що пов'язують виникнення громадянського суспільства з «необхідністю корпоративного захисту прав та задоволення різноманітних інтересів»²⁹². Вважаємо, що основними функ-

289 Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства: Монографія. Харків: Одиссей, 2006. С. 148–159.

290 Орзіх М. П. Місцеве самоврядування в незалежній Україні: десятиріччя досягнень та прорахунків // Місцеве самоврядування: 10 років здобутків / За ред. М. Пухтинського. К.: Атіка, 2002. С. 61.

291 Александер Дж. С. Парадокси громадянського суспільства. Соціологія: теорія, методи, маркетинг. 1999. № 1. С. 40.

292 Крижанівський А. Ф. Громадянське суспільство і правопорядок. Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. 2000. № 2. С. 10.

ціями громадянського суспільства є формування найкомфортніших умов для особистості шляхом захисту її прав від порушень, у першу чергу – від порушень із боку суб'єктів, наділених публічно-правовою владою, а також формування соціально активної особистості.

Термін «громадянське суспільство» не використовується в Основному Законі, хоча при законoproектних роботах відповідні пропозиції висловлювалися. Так Постанова Верховної Ради УРСР «Про Концепцію нової Конституції України» від 19 червня 1991 р. передбачала, що «основним об'єктом конституційного регулювання є відносини між громадянином, державою і суспільством. Регулювання Конституцією цих, а також інших відносин спрямоване на забезпечення умов життя, гідних людини, формування громадянського суспільства». За концепцією, громадянському суспільству мав бути присвячений розділ 3. «Громадянське суспільство і держава». Важливо, що цей розділ було розміщено одразу після розділу 1 «Загальні положення» і розділу 2, який закріплював права і свободи людини та громадянина. Розміщення розділу, що закріплює основи побудови громадянського суспільства в державі перед розділами, присвяченими окремим органам державної влади, указує на пріоритети авторів концепції, а у випадку створення і прийняття Конституції за концепцією – указувало б і на пріоритети самої держави.

На думку авторів концепції, цей розділ повинен був містити 14 розділів, серед яких слід особливо відмітити главу «Загальні положення», яка б, імовірно, містила визначення громадянського суспільства й основні принципи його взаємодії з державою. Автори концепції наголошували, що «Конституція Республіки має закріпити основи формування, розвитку і захисту громадянського суспільства, визначити засади його взаємозв'язків із державою. Вона, зокрема, повинна проголосити пріоритет громадянського суспільства над державою, яка забезпечує умови нормального його функціонування»²⁹³. Крім того, планувалося передбачити окрему главу, присвятивши її громадським об'єднанням.

Стосовно включення Розділу 3. «Громадянське суспільство і держава» до Концепції Конституції Л. П. Юзьков зазначав: «Цей розділ, скажемо прямо, неоднозначно сприймається, але укладачі все-таки підтримують ідею

293 Про Концепцію нової Конституції України: Постанова Верховної Ради УРСР від 19 червня 1991 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 35. Ст. 466.

закріплення основних вимог до громадянського суспільства. Ставиться завдання таким чином, щоб громадянське суспільство підпорядкувати людині. А державу – суспільству і людині. А не навпаки, як це десятиліттями було у нас: і суспільство, і людина – для держави. У цьому розділі закріплено важливий принцип: держава не втручається у справи суспільства і людини, а лише за дорученням народу здійснює правове регулювання суспільних відносин, забезпечує належний порядок у суспільстві»²⁹⁴.

Пропозиція щодо включення до Конституції розділу «Громадянське суспільство» не знайшла підтримки в 1996 р. Конституція України, незважаючи на те, що вона розглядається і як договір між державою і суспільством, концентрується переважно на державі. Що ж до суспільства, то йому приділяється значно менше уваги, а громадянському суспільству – відповідно, ще менше. В Основному Законі навіть не використовується термін «громадянське суспільство».

Така «відсутність» громадянського суспільства при здійсненні законодавцем конституційного регулювання найважливіших правовідносин значно гальмує розвиток в Україні як громадянського суспільства в цілому, так і його окремих інститутів, багато з яких або взагалі не згадуються в Основному Законі, або згадуються, але досить поверхово (наприклад органи самоорганізації населення).

Таким чином, є підстави вважати, що в процесі конституційної реформи буде доречним та ефективним внесення відповідних змін та доповнень до чинної Конституції. Це, у свою чергу, приверне увагу як законодавця, так і вчених, а також усіх членів громадянського суспільства до пошуків розвитку цього необхідного на сучасному етапі інституту. Усі нові редакції Конституції України, які було розроблено в останні роки, дедалі більше зосереджують увагу на регламентації основ створення й діяльності органів публічної влади, і в першу чергу державних органів. Норм, присвячених місцевому самоврядуванню і інститутам громадянського суспільства, у порівнянні із чинною Конституцією, у проектах значно менше (на нашу думку, інститут місцевого самоврядування не входить до громадянського суспільства у його сучасному розумінні).

294 Юзьков Л. П. Міжнародний симпозіум «Конституція незалежної України», 3–5 липня 1992 року, Київ / Під заг. редакцією С. Головатого. К., 1992. С. 167.

В Україні на законодавчому рівні поки що не закріплено, що саме вважається громадянським суспільством, хоча цей термін використовується в підзаконних актах (наприклад органи самоорганізації населення визнані інститутом громадянського суспільства Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р.).

Слід зауважити, що пошук аналогів органів самоорганізації населення у зарубіжних країнах, де вони не належать до системи місцевого самоврядування, варто здійснювати з використанням полісекторної теорії суспільства і в рамках третього (добровільного неприбуткового) сектора. Вважаємо також, що громадянське суспільство помилково ототожнювати з так званим «третім» сектором суспільства. Воно має у своєму складі 2 сектори і складається із сукупності третього (добровільного неприбуткового) сектора і четвертого сектора (інституту сім'ї).

Полісекторна модель суспільства розглядає суспільство як три, чотири чи більше взаємодіючих секторів. Найбільш популярною на сучасному етапі є модель поділу суспільства на три сектори. Перший сектор традиційно іменують «публічним». Деякі вчені пропонують «вважати першим сектором державу»²⁹⁵, однак слід зауважити, що, по-перше, не досить зрозумілим є те, що саме вони мають на увазі під державою: весь державний апарат, окремі державні органи тощо. По-друге, у такому випадку поза поділом на сектори залишаються органи місцевого самоврядування, які в демократичних країнах, як і державні органи, є органами публічної влади. Отже, уявляється більш коректним до першого сектора відносити органи публічної влади, яка на сучасному етапі представлена органами державної влади та органами місцевого самоврядування (муніципального управління). Упродовж значного часу свого існування національні історичні аналоги органів самоорганізації населення належали до цього сектора. Здійснене автором дослідження муніципальної системи Сполученого Королівства²⁹⁶ надає підстави стверджувати, що аналоги органів самоорганізації населення у цій державі до першого сектора ніколи не належали.

295 Зеленцова А. Гражданское общество. Пленарная сессия № 1. Международная школа социального менеджмента и гражданских инициатив. М. : «Лига дела», 2004. С. 12

296 Мишина Н. В. Муниципальное управление в США и в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12. 00. 02. Одеса, 2002. 226 с.

Другий сектор іноді іменують «бізнес—сектором», але більш поширеними є назви «приватний сектор», «приватний прибутковий сектор», «ринок». Якщо окреслити межі приватного прибуткового сектора більш точно, то до нього належать суб'єкти підприємницької діяльності – фізичні особи та юридичні особи, які засновані не на державній формі власності. Оскільки основною метою органів самоорганізації населення та їх аналогів не є отримання прибутку, пошук їх у цьому секторі не здійснюється.

В україномовній та російськомовній літературі наступний сектор традиційно іменують «третім»; термін був запозичений в англійській мові дослідників. Одним із перших його використав Т. Левіт у 1973 р.²⁹⁷, але в англійській літературі на сучасному етапі ця назва викликає жваві дискусії. Деякі науковці не підтримують її, тому що вона надає перевагу «першому сектору». Наприклад, Н. Деакін стверджує, що термін «передбачає першість першого та другого секторів, держави та ринку»²⁹⁸. Д. Гартон відмічає недоцільність використання такого терміна, коли йдеться про постачання товарів, робіт, послуг. На його думку, це надає підстави відноситися до інститутів цього сектора як до «третього» (тобто останнього, найбільш небажаного) виду постачальників товарів, робіт, послуг – після інститутів публічного та приватного прибуткового секторів²⁹⁹. Учені пропонують такі альтернативні назви: громадянське суспільство³⁰⁰; неприбутковий сектор³⁰¹; приватний неприбутковий сектор³⁰²; але щодо третього сектора у Сполученому Королівстві найбільш поширеними є термін «добровільний (voluntary) сектор». Тому стосовно цієї держави уявляється правильним використовувати термін «добровільний неприбутковий сектор», незважаючи на зауваження, що «назва «добровільний» підкреслює важливий внесок добровольців в управління та функціонування цього сектора. Але діяльність суттєвої частини організацій сектора... ґрунтується на зусиллях не добровольців, а найманих працівників»³⁰³. Прикметник «неприбут-

297 Levitt T. The third sector: new tactics for a responsive society. New York: AMACOM, 1973. 182 p.

298 Deakin N. In Search of Civil Society. London: Palgrave, 2001. P. 9.

299 Garton J. The Regulation of Charities and Civil Society: PhD thesis. London, 2005. P. 37.

300 Salamon L., Anheier H. Civil Society in Comparative Perspective. Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector. Baltimore, MD: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999. P. 3.

301 Oster S. M. Strategic management for nonprofit organizations: theory and cases. New York: Oxford University Press, 1995. 350 p.

302 Salamon L. M., Anheier H. K. Defining the Non Profit Sector: a Cross-national Analysis. New York: Manchester University Press, 1997. P. 13.

303 Salamon L., Anheier H. The Challenge of Definition. Salamon L., Anheier H. Defining the Non Profit Sector: a Cross-national Analysis. New York: Manchester University Press, 1997. P. 12.

ковий» підкреслює різницю між інститутами цього та другого секторів, адже створення і тих, і інших є добровільним.

Пошук аналогів органів самоорганізації населення, у тому числі у Сполученому Королівстві, вважаємо за доцільне проводити в межах добровільного неприбуткового сектора. Перш за все, автором було вивчено, як учені розглядають межі цього сектора. Британські дослідники для визначення меж добровільного неприбуткового сектора використовують напруцювання Л. Саламона, Х. Анхайера та групи вчених³⁰⁴, які відокремлюють декілька дефініцій:

– **нормативна дефініція** міститься в законодавстві певної країни. Проте нормативні визначення є прийнятними тільки в межах одної держави та іноді не позбавлені неточностей. Крім того, такого визначення в законодавстві може взагалі не існувати, як в Україні, у Сполученому Королівстві (у Сполученому Королівстві як в державі з англосаксонською системою права, до нормативного може бути прирівняне визначення, яке міститься в судовому прецеденті або в доктринальному джерелі права, але і їх поки що не існує);

– **функціональна дефініція** наголошує на функціях сектора чи на основній меті діяльності його інститутів. Уявляється, що ця дефініція буде найбільш громіздкою. Крім того, в інститутів цього сектора існує багато однакових функцій з інститутами двох інших секторів;

– **економічна дефініція** базується на конвенціях ООН, які стосуються Системи національного бухгалтерського обліку і використовуються державами-членами ООН для офіційного інформування про розмір їхнього національного доходу. Відповідно до положень цих документів, уся економічна діяльність на території держави розглядається в межах п'яти основних секторів, одним з яких є неприбутковий сектор³⁰⁵. Стосовно цього визначення також є декілька зауважень. По-перше, у ньому йдеться фактично про джерела фінансування діяльності відповідних інститутів, а не про економічні результати їхньої діяльності. Тому більш точною уявляється назва «фінансова дефініція» (саме її використовують деякі вчені, наприклад Д. Гартон³⁰⁶. По-друге, в інституту добровільного неприбутко-

304 Anheier H. Nonprofit Organizations. Theory, Management, Policy. London & New York: Routledge, 2006. P. 40 - 47.

305 Salamon L., Anheier H. The Challenge of Definition. Salamon L., Anheier H. Defining the Non Profit Sector: a Cross-national Analysis. New York: Manchester University Press, 1997. P. 16.

306 Garton J. The Regulation of Charities and Civil Society: PhD thesis. London, 2005. P. 47.

вого сектора взагалі може не бути майна та доходів, – таке досить часто трапляється, якщо він не є юридичною особою. Отже, у разі застосування фінансового визначення, такий інститут випадає за межі цього сектора;

– структурно-операційна дефініція включає в себе п'ять основних положень:

1) організаційна єдність – існує, якщо в організації є статут, або, у разі його відсутності, регулярно проводяться зустрічі, є посадові особи тощо³⁰⁷;

2) приватна природа, тобто інституційна відокремленість від органів публічної влади. «Що є важливим із погляду цього критерію, – зазначають автори, – так це те, що, якщо організація є інституційно відокремленою від органів публічної влади, національних чи місцевих, вона таким чином не має владних повноважень»³⁰⁸. Проте навряд чи можна повністю погодитися із цим твердженням. Адже в разі здійснення інститутами цього сектора повноважень, делегованих органами публічної влади, природа інституту не змінюється з приватної на публічну. Прикладом є органи самоорганізації населення в Україні, які можуть виконувати деякі функції сільських, селищних, міських рад у разі, якщо вони їм будуть делеговані (але, це не власні, а саме делеговані повноваження);

3) самоуправління, тобто можливість контролювати власну діяльність (у деяких публікаціях результатів дослідження другий та третій критерії об'єднані в один – «незалежність від органів публічної влади та самоврядування»)³⁰⁹;

4) неприбутковість, тобто надання послуг, виконання робіт та виробництво товарів не з метою отримання прибутку та розповсюдження його серед засновників чи керівництва. Але й стосовно цієї ознаки немає єдності. Учені зазначають: «Цей термін підкреслює той факт, що основною метою цих організацій не є надання прибутку їхнім власникам. Але ці організації іноді отримують прибуток»³¹⁰; «у повсякденному спілкуванні термін «неприбутковий» часто розуміється таким чином: підприємство, організоване як неприбуткове, не отримує прибутку від своєї діяльності. Таке загаль-

307 Salamon L., Anheier H. Towards a Common Definition. Defining the Non Profit Sector: a Cross-national Analysis. New York: Manchester University Press, 1997. P. 33.

308 Anheier H. Nonprofit Organizations. Theory, Management, Policy. London & New York: Routledge, 2006. P. 48.

309 Salamon L., Anheier H. Towards a Common Definition. Salamon L., Anheier H. Defining the Non Profit Sector: a Cross-national Analysis. New York: Manchester University Press, 1997. P. 33-34.

310 Anheier H. Nonprofit Organizations. Theory, Management, Policy / H. Anheier. – London & New York: Routledge, 2006. P. 39.

не розуміння, тим не менш, є економічно хибним»³¹¹;

5) організації сектора є добровольчими і добровільними. В англійській мові для позначення цієї ознаки використовується термін «voluntary», який можна перекласти і як «добровольчий», і як «добровільний». Великий тлумачний словник сучасної української мови надає два значення прикметника «добровільний»: «1) здійснюється, діє і т. ін. з власного бажання, доброї волі, без насилля, примусу; прот. примусовий; 2) який утворюється, існує на основі самодіяльності мас, завдяки підтримці громадськості». У тому ж словнику «добровольчий» визначається як «прикметник до «доброволець»», а «доброволець», у свою чергу, як «той хто з власної волі береться за виконання певних обов'язків, якоїсь роботи, волонтер»³¹². Ця ознака вважається дискусійною – пропозиція не включати її до невід'ємних ознак інститутів цього сектора зустрічається у працях С. Хатча³¹³, М. Брентон³¹⁴, П. 6³¹⁵. На думку Х. Анхайера, щоб увійти до цього сектора, організації повинні залучати добровольців (волонтерів) до свого функціонування та управління. Водночас ті організації, членство в яких є обов'язковим, або якимось по-іншому обумовлюється чинним законодавством, навіть за наявності зазначеної вище характеристики, будуть виключені із сектора³¹⁶. Але критерій залучення добровольців до роботи організації або до управління нею є дискусійним. Так добровольці можуть залучатися до роботи органів державної влади та місцевого самоврядування, але це не наближує ці органи до інститутів третього сектора. Що ж до критерію членства, то застосувати його не завжди можливо: у деяких випадках інституту членства в організаціях третього сектора взагалі не буде (наприклад в органах самоорганізації населення). Крім того, Р. Патнем цілком влучно зазначає: «Формальна «наявність членського квитка» може не точно відображати дійсний ступінь участі в громадській роботі. І тому особа, яка «належить» до півдюжини громадських груп, може насправді не проявляти активності в жодній із них. Що дійсно має значення

311 Cordes J. J. Dimensions of Nonprofit Entrepreneurship: An Exploratory Essay / J. J. Cordes, C. E. Steuerle, E. Twombly // Public policy and the economics of entrepreneurship / ed. by Holtz-Eakin D. and Rosen H. S. – Cambridge, Mass. : MIT Press, 2004. – P. 126.

312 Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. Б. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2004. С. 230.

313 Hatch S. Outside the State / S. Hatch. – London: Croom Helm, 1980. 124 p.

314 Brenton M. The Voluntary Sector in British Social Services. – Harrow: Longman, 1985. 210 p.

315 6 P. The Voluntary and Non-Profit Sectors in Continental Europe / P. 6 // An Introduction to the Voluntary Sector / ed. by Smith J. D., Rochester C. and Hedley R. – London: Routledge, 1995. – P. 133.

316 Anheier H. Nonprofit Organizations. Theory, Management, Policy / H. Anheier. – London & New York: Routledge, 2006. P. 52.

із цієї точки зору на соціальний капітал та громадянську активність, так це не номінальне, але активне членство»³¹⁷. Нарешті, до ознаки добровільності доцільно включити вимогу щодо того, що ініціатива створення інституту третього сектора повинна виходити не від осіб публічного права. Таку думку підтримує П. Б, зазначаючи, що «організація неприбуткового сектора повинна бути створена не за ініціативою органу публічної влади»³¹⁸.

Отже, до основних ознак інститутів добровільного неприбуткового сектора належать: організаційна єдність, приватна природа, самостійне керівництво своїми справами; створення інституту з іншою метою, ніж отримання прибутку, добровільність (заснування інституту без примусу і його існування на основі самодіяльності мас і завдяки підтримки громадськості).

З-поміж інститутів, які мають ці ознаки, для пошуку аналогів органів самоорганізації населення ми вважаємо доцільним враховувати:

- належність органів самоорганізації населення скоріше до інститутів територіальної самоорганізації, ніж до інститутів самоорганізації за інтересами;

- відсутність ієрархічної структури з-поміж органів самоорганізації населення;

- відсутність членства в органах самоорганізації населення;

- специфічні функції і повноваження, що мають органи самоорганізації населення;

- можливість органів самоорганізації населення отримувати для виконання деякі повноваження муніципальних (або державних) органів у межах делегування.

У Сполученому Королівстві, виходячи із цього, найбільш подібними до органів самоорганізації населення інститутами є центри місцевих співтовариств (community centers, далі – центри МС); у населених пунктах Сполученого Королівства, розташованих у сільській місцевості, аналогічні функції виконують центри віліджів (village centres). Центри називають «за собом залучення населення до швидкого визначення місцевих проблем та до пошуку нових підходів для їх вирішення»³¹⁹, та зазначають, що вони

317 Putnam R. D. *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community* / R. D. Putnam. – New York: Simon & Schuster, 2001. P. 58.

318 P. The Voluntary and Non-Profit Sectors in Continental Europe. An Introduction to the Voluntary Sector / ed. by Smith J. D., Rochester C. and Hedley R. London: Routledge, 1995. P. 133.

319 Private Action, Public Benefit: A Review of Charities and the Wider Not-For Profit Sector: Cabinet Office,

«надають місце та засоби для цього»; за статистикою на сучасному етапі в Англії й Уельсі існує понад 9000 центрів відліжів і центрів МС (це становить понад 5 % від усіх благодійницьких установ), їх сукупний щорічний дохід становить 250 мільйонів фунтів стерлінгів³²⁰.

В сучасній літературі найбільш дослідженим серед британських інститутів, які безпосередньо стосуються центрів МС як найбільш близьких аналогів органів самоорганізації населення, є громадський рух мешканців багатоквартирних будинків із боротьби за свої права. Досвід Сполученого Королівства у сфері територіальної самоорганізації населення часто привертає увагу дослідників, коли на державному рівні виникає проблема, яку можна було вирішити, заохотивши населення до самоорганізації за місцем проживання. Але дослідників цікавить переважно досвід у сфері будівництва житла і благоустрою. Уперше, коли йшлося про проблеми благоустрою, російськомовні вчені звернулися до нього та використали деякі положення у XIX ст., адже «перші товариства по будівництву житла, так звані *building societies*, виникли в Англії в 40-х роках минулого століття (XIX ст. – Авт.)»³²¹. Стан житлового питання та благоустрою у СК в середині XIX ст. описано в роботі Ф. Енгельса «Становище робітничого класу в Англії». Приїхавши до Англії в 1845 р., Енгельс прожив там 21 місяць, що дало йому можливість на підставі особистого вивчення стану проблеми надати детальний опис сучасної ситуації не тільки в Лондоні, але й в інших містах СК: Ліверпулі, Манчестері, Брістолі, Ноттінгемі, Лестері, Дербі, Шеффілді, Глазго, Единбурзі, Лідсі, Брадфорді, деяких інших. Ця праця написана з використання класового підходу. Так частина, в якій ідеться про житло та благоустрій, починається фразою: «Перейдемо... до детальнішого дослідження того становища, до якого соціальна війна призводить нужденний клас. Подивимось, яке житло, який одяг і їжу суспільство дає робітникам як плату за їхню роботу, яке життя воно забезпечує тим, хто найбільше сприяє існуванню суспільства»³²². Але слід відзначити детальне викладення відповідних фактів, увагу до подробиць, що стосуються кожного випадку. Наприклад, багато розповідей про стан робітничих житлових кварталів, про їх планування, супроводжується наведенням відповідних схем та

2002. 65 р.

320 Village Halls and Community Centres (RS9), Charity Commission for England and Wales URL: <http://www.charitycommission.gov.uk/Library/publications/pdfs/rs9text.pdf>.

321 Лісниченко Т. М. Кооперативне житлове будівництво. К.: Вид-во «Будівельник», 1969. С. 101.

322 Енгельс Ф. Становище робітничого класу в Англії. Маркс К., Енгельс Ф. Твори: у 26 т. К.: Державне вид-во політичної літератури України, 1958. – Т. 2. 1958. С. 254.

рисуноків. Не обмежуючись вивченням тільки житлових проблем, автор приділяє увагу й питанням благоустрою відповідних територій. Крім того, про англійський досвід вирішення житлового питання йдеться ще в одній праці Ф. Енгельса, яка була написана у 1872 – 1873 рр., – «До житлового питання»³²³.

До досвіду Сполученого Королівства на початку ХХ ст. для вирішення житлового питання запропонував звернутися В. В. Святловський, зазначивши, що «квартирне законодавство отримало особливо сильний розвиток в Англії, хоча тут воно переважно санітарно-будівельне»³²⁴.

Розробки британських учених цікавили їхніх колег і у СРСР. Так у 1925 р. делегація Московської міської ради відвідала ряд міст Англії з метою вивчення досвіду у сфері залучення населення до будівництва житла за свій рахунок – повністю або частково. Члени делегації відзначили, що у Сполученому Королівстві «поряд із робітничим житловим будівництвом міського самоврядування трапляється будівництво будинків для себе і самими робітниками, ... існує і кооперативне житлове будівництво». Проте на практиці було втілено небагато. Самі дослідники коментували це так: «Досвід капіталістичних держав у справі житлового будівництва у найзначнішій своїй частині не може служити для нас взірцем уже з тієї простої причини, що їхнє житлобудівництво базується на експлуатації та отриманні доходів»³²⁵.

Історія громадського руху мешканців багатоквартирних будинків із боротьби за свої права і розвиток асоціацій мешканців у Сполученому Королівстві на дисертаційному рівні детально досліджена О. С. Шоміною³²⁶. Вона простежує його з початку, із середини ХІХ ст., по наступні часи, приділяючи увагу й інститутам локального рівня, розглядаючи на прикладі Сполученого Королівства весь спектр різних житлових рухів та їхній зв'язок із громадянським суспільством на всіх етапах його становлення і розвитку.

323 Енгельс Ф. До житлового питання. Маркс К., Енгельс Ф. Твори: у 26 т. К.: Державне вид—во політичної літератури України, 1964. – Т. 18. 1964. С. 232-251.

324 Доклад В. В. Святловского 2—му Московскому Гигиеническому Обществу 20 янв. 1895 г. «Постановка квартирного вопроса на Западе и новейшие по нему исследования». Святловский В. В. Жилищный вопрос с экономической точки зрения: в 6 выпусках. СПб: Типография Министерства Путей Сообщения, 1902. – Вып. V: Жилищный вопрос в России (Приложение: уставы, доклады, программы, библиографический указатель и пр.). 1902. С. 173.

325 Леплевский Г. Очередные вопросы жилищного строительства. Советское строительство. 1925. № II – III. С. 41.

326 Шомина Е. С. Городские общественные движения на разных фазах развития гражданского общества (сравнительный анализ жилищного движения в России и за рубежом): дис. ... доктора полит. наук: 23. 00. 02. Москва, 2001. 385 с.

Сучасний етап вона характеризує як такий, що почався після Другої світової війни, коли житлове питання перестало бути проблемою національного масштабу, а житлові організації еволюціонували в напрямку політики якісних перетворень. Центральною проблемою стала якість середовища проживання і послуг, а метою їх діяльності – максимальна участь громадян в організації свого житла і середовища проживання. Саме цей сучасний етап і є найбільш цікавим для дослідження аналогів органів самоорганізації населення у Сполученому Королівстві.

Таким чином, досвід Сполученого Королівства у сфері територіальної самоорганізації населення ґрунтується не тільки на сучасних розробках вчених, але й на давніх традиціях, і тому є дуже цікавим для вивчення і рецепції вдалих ідей в Україні.

Досвід Сполученого Королівства є цікавим і тим, що добровільні неприбуткові сектори в цій державі та в Україні є у дечому подібними. Дослідники третього (добровільного неприбуткового) сектора виявили ті соціальні фактори, які, на їхній погляд, зумовлюють особливості цих секторів у різних державах, узагальнивши результати у чотирьох моделях режимів добровільних неприбуткових секторів.

Для ліберальної моделі режиму добровільного неприбуткового сектора характерним є те, що інститути цього сектора компенсують недостатність соціальних послуг, які надаються інститутами публічного сектора. З огляду на ряд факторів, уряд віддає перевагу тому, щоб спрямовувати грошові кошти безпосередньо не на надання соціальних послуг інститутами публічного сектора, а на підтримку інститутів добровільного неприбуткового сектора, які надають ці послуги. Соціально-демократична модель режиму добровільного неприбуткового сектора є майже повною протилежністю ліберальній моделі. Інститути публічного сектора надають більшість соціальних послуг, тому необхідності в альтернативних постачальниках не виникає. Отже, інститути добровільного неприбуткового сектора зосереджують свою увагу переважно на захисті інтересів різних груп населення, допомагають у самовираженні, в організації дозвілля. Між цими двома протилежними моделями перебувають дві «додаткові». Корпоративна модель режиму добровільного неприбуткового сектора передбачає скоординовані дії інститутів цього та публічного секторів. Уряд або примушує, або стимулює осіб до участі в роботі інститутів добровільного неприбуткового сектора, водночас досить успішно контролюючи діяльність цих інститутів. За наявності в державі статичної моделі режиму добровільного

неприбуткового сектора, основним постачальником соціальних послуг є інститути публічного сектора. Але вони діють не в інтересах більшості населення (як при соціально-демократичній моделі режиму), а в інтересах правлячої еліти. Тому уряд не заохочує розвиток добровільного неприбуткового сектора (як правило, не офіційно, а опосередковано), що не дозволяє інститутам цього сектора активно діяти у сфері надання соціальних послуг, як це має місце при ліберальній моделі режиму. Зокрема, Д. Кендал у праці «Добровільний сектор: порівняльні перспективи у Сполученому Королівстві» зазначає, що «добровільний сектор (у Сполученому Королівстві – Н. М.) є великим порівняно з багатьма країнами, але відносно скромним для розвиненої демократії», та пояснює це тим, що «впродовж 80-х та 90-х рр. минулого століття уряд консерваторів звертав увагу тільки на взаємовідносини між ринком та державою»³²⁷.

Отже, відповідно до вищенаведеної теорії, в Україні існує статична, а у Сполученому Королівстві – ліберальна модель режиму добровільного неприбуткового сектора. Виділені авторами основні риси кожної з моделей є достатніми для того, щоб проілюструвати принципову різницю між цими секторами в обох державах. Таким чином, порівняння України із Сполученим Королівством дозволить запозичити ефективні методи розвитку сектора, які не вимагатимуть великих матеріальних затрат та водночас сприятимуть збільшенню кількості його інститутів. Це забезпечить втілення в життя такого принципу громадянського суспільства, як «активна участь у всіх сферах недержавних самоврядних людських спільностей»³²⁸.

У цілому, коли йдеться про досвід територіальної самоорганізації населення, зарубіжні країни можна поділити на дві групи:

- країни із давніми демократичними традиціями;
- країни, які нещодавно стали на демократичний шлях, в яких тільки недавно відбулися, або ще відбуваються демократичні перетворення.

Україна належить до другої групи, а Сполучене Королівство – до першої. Як країна з давніми демократичними традиціями, Сполучене Королівство є цікавим тому, що його досвід територіальної самоорганізації є багатим і різноманітним, а також здебільшого ефективним. Але впровадження цього досвіду в Україні може мати певні труднощі: часто напрацювання дослідників ґрунтуються на необхідності економічної і політичної стабільності у державі, на усталених правових традиціях тощо.

327 Kendall J. *The Voluntary Sector: comparative perspectives in the UK*. London: Routledge, 2003. P. 30, 54.

328 Колодій А. М. *Принципи права України*. К.: Юрінком Інтер, 1998. С. 143.

Британський досвід є цікавим ще й тому, що в Україні, після проголошення незалежності, у першу чергу було сформовано органи місцевого самоврядування в їх сучасному розумінні (тобто не як органи виконавчої влади, а як публічні муніципальні, відокремлені від державних, органи). У Сполученому Королівстві ж, навпаки, муніципальні органи «виростали» з опікунських над бідними рад, тобто з громадських органів, створених завдяки самоорганізації населення, щоправда, самоорганізації за інтересами, а не територіальної. Однак різниця між системами місцевого самоврядування (у Сполученому Королівстві – англо-американська, в Україні – романо-германська) не впливає на це дослідження. У Сполученому Королівстві аналоги органів самоорганізації населення не належать до системи місцевого самоврядування, як в Україні. У Сполученому Королівстві вони завжди належать до громадянського суспільства, точніше, до такої його складової, як третій (добровільний неприбутковий) сектор.

Таким чином, запропонована методика пошуку зарубіжних аналогів органів самоорганізації населення надає можливість знайти для проведення порівняльно-правового дослідження таку країну, щоб це дослідження було і цікавим, і перспективним.

Муніципальний досвід зарубіжних країн свідчить, що, незважаючи на ступінь та форми включеності органів самоорганізації населення до муніципальної системи, існує зв'язок між їх місцем у суспільстві і тим, яка теорія про природу місцевого самоврядування переважає у державі (громадівська, державницька, муніципального дуалізму).

Порівняльне дослідження доводить, що до функцій органів самоорганізації населення як елементів системи місцевого самоврядування традиційно належать функція розвитку територіальної мікрогромади, правозахисна функція і функція надання послуг. Органам самоорганізації населення, які не належать до муніципальної системи, притаманна також функція надання ресурсів іншим інститутам добровільного неприбуткового сектора та координації їхніх дій. При цьому, якщо такі органи належать до системи місцевого самоврядування, перелік їх повноважень закріплено у нормативно-правових актах. Вони діють за принципом «заборонено все, що не дозволено законом». Якщо їх до муніципальної системи не включено, вони самі обирають, які повноваження виконуватимуть, керуючись потребами членів територіальної мікрогромади і чинним законодавством. У цьому випадку вони функціонують за принципом «дозволено все, що не заборонено законом».

Глава IV.

Особливості організації та функціонування місцевого самоврядування в окремих європейських державах³²⁹**§ 1. Місцеве самоврядування в Австрії**

Досвід формування територіальної організації публічної влади і становлення та розвитку місцевого самоврядування у потужній європейській державі Австрії має давні історичні витoki і традиції. Нинішня ж модель місцевого самоврядування та управління в Австрії заслуговує на висвітлення і запозичення кращих практик. Автори даної глави цієї монографії вже зверталися до відповідних традицій та досвіду³³⁰, однак австрійська модель місцевого самоврядування та управління зберігає свою актуальність і привабливість для України.

Як відомо, землі Австрії як незалежного територіального утворення відомі історикам ще із часів Середньовіччя. Її тривале утвердження традиційно пов'язують насамперед зі складним становленням династії Габсбургів і Священної Римської імперії. Так, із кінця XV до початку XVI ст. внаслідок декількох династичних шлюбів Габсбурги стали наймогутнішою династією християнського світу, об'єднавши під своєю владою значні території.

Утім, централізована Австрійська держава, відома в історії як імперія Габсбургів, утвердилася дещо пізніше, упродовж XVIII–XIX ст., поступаючись принципам демократії задля посилення абсолютної влади Габсбургів. Проте традиція самоуправління та незалежності федеративної землі вже сформувалася історично і була безпосередньо пов'язана із тогочасними демократичними рухами угорців, хорватів, чехів та інших народів, чий землі входили до складу Австрії. У цьому сенсі можна провести певні історично-правові паралелі взаємодії зазначених та інших народів з імперією Габсбургів із відомим у республіканському Римі інститутом *jus exitu* («право виходу»), що визначав широку автономію народів, які пов'язали

329 У цій роботі (окрім § 4) використано матеріали монографії Федоренко В.Л., Чернеженко О.М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасницях ЄС, Швейцарії та Україні: монограф.; за ред. В.Л. Федоренка. Київ: Вид-во «Ліра», 2017. С. 37 - 183, інші роботи цих авторів.

330 Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні засади територіальної організації публічної влади в Австрії: історія та сучасність. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2015. № 1. С. 73–85.

свій розвиток з Римом, із метою прилучення їх до більш високих форм цивілізації³³¹. Однак такого роду відносини територіальної організації публічної влади в Австрії вимагали їх конституціоналізації.

Під час другої хвилі буржуазно-демократичних революцій в Європі у 1848–1849 рр. було здійснено першу незавершену спробу встановити Австрійську «федеральну (демократичну) монархію», обмеживши абсолютну владу тодішнього імператора Фердинанда у конституційний спосіб. Так, із липня 1848 р. по березень 1849 р. у країні діяло Конституційне зібрання, що збиралося спершу у Відні, а потім у моравському місті Кромержиж (німецька назва – Кремзір). Головним досягненням цього Конституційного зібрання стало прийняття акта від 7 вересня 1848 р. про звільнення селян від феодалної повинності. Натомість розробку конституції (Кремзірського акта) не було завершено через суперечливість позицій делегатів зібрання.

Зокрема, представник чеської фракції, відомий вчений-історик Франтішек Палацький запропонував сміливий проект федералізації імперії Габсбургів, що мала би поділятися за національною, географічною та історичною ознаками на: австро-німецьку, чехо-слов'янську, польсько-русинську, угорську, румунську, югославську та італійську землі. Кожній із цих земель передбачалося надати широкі повноваження. Втім, більшість представників зібрання не підтримали концепцію федералізації Ф. Палацького, засудивши її як антидержавницьку³³².

Після декількох військових поразок (1860–1867 рр.) і назрілої потреби збереження «Дунайської імперії» Франц Йосип під тиском угорського національно-визвольного руху погодився на конституційне обмеження свого повновладдя на користь збереження територіальної цілісності країни. 20 березня 1867 р. угорський парламент ухвалив 69 статей т. з. «Закону XII», згідно з яким монархія Габсбургів – Австрійська імперія стала новою дуалістичною державою Австро-Угорщиною – союзом двох держав на чолі з австрійським імператором і угорським королем. Кожна із союзних держав мала власний парламент, відповідальний перед ним уряд і була наділена масштабними повноваженнями у сфері внутрішніх справ, у тому числі з питань територіальної організації публічної влади.

331 Мяловицька Н. А. Конституційно-правовий статус автономних утворень у унітарних та федеративних країнах Європи: автореф. дис. ... д. ю. н. Київ, 2011. С. 15.

332 Шимов Я. Австро-Венгерская империя. Москва: Алгоритм, 2014. С. 204–205.

21 грудня 1867 р. процес унормування міжнародної правосуб'єктності Австро-Угорщини було завершено із прийняттям Зводу законів монархії, що отримав назву Грудневої конституції. Її положення утверджували Австро-Угорщину як ліберальну конституційну монархію та гарантували підданим широкі права і свободи. Останні положення Грудневої конституції зберігають свою чинність донині.

Тогочасна Австро-Угорщина була складним політико-територіальним утворенням у складі Транслейтанії (Угорщина, Хорватія і Славонія, Боснія і Герцеговина) та Цислейтанії (Богемія, Буковина, Каринтія, Крайна, Далмація, Галіція і Лодомерія, Австрійське Примор'я, Нижня Австрія, Моравія, Зальцбург, Сілезія, Штирія, Тіроль, Верхня Австрія, Форальберг). Також слід зазначити, що імператор Франц Йосип для недопущення надмірного посилення угорського компоненту Австро-Угорщини визначив у Законі про права національностей 1868 р. обмежену національну автономію неугорських народів, які проживали на території, підконтрольній угорському королю.

До складу тогочасної Австро-Угорської імперії входили також українські землі – Королівство Галіції і Лодомерії, яке мало відносну автономію, а у Львові з 1861 р. працював Галицький крайовий сейм; Буковина, що мала внутрішнє самоуправління – Буковинський сейм, доступ до якого українців було обмежено на користь німців і румунів, та Закарпаття, що становило частину Угорського королівства.

Втім, такий конституційний «федералізм» не створив справжньої федеральної держави, подарувавши світові унікальний зразок «дворівневої» децентралізованої (регіональної) держави, на кшталт сучасної Іспанії або Італії. Австро-Угорською імперією традиційно управляла одна сильна центральна держава – Австрія. Тому затвердження законодавства федеральної землі було обов'язковим. Центральна федеральна земля контролювала судочинство, діяльність поліції, військових сил, питання вищої освіти, оподаткування. Крім того, актуальною політичною та правовою доктриною у сфері політико-територіального устрою на той час стала централізація. Власне, до середини ХХ ст. в Австрії не було жодної теоретичної бази для розвитку ідей федералізму³³³.

333 Pernthaler Peter. Austrian Federalism // Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe / Jürgen Rose, Johannes Ch. Traut (Editors). Hamburg: LiT, 2001. P. 125–126.

Як сучасна самостійна європейська держава Австрія утворилася після Першої світової війни, коли 10 листопада 1920 р. парламент прийняв Федеральний конституційний закон. За Сен-Жерменським мирним договором 1919 р. до складу Австрії увійшли насамперед традиційні австрійські землі. У 1921 р. до неї також було приєднано частину західної Угорщини (провінція Бургенланд), де переважало австрійське населення. Так сформувалися територіальні кордони сучасної Австрії, визнані міжнародною спільнотою.

Федеральна конституція 1920 р. стала компромісом двох протилежних політичних концепцій. Соціал-демократи Австрії прагнули створення централізованої держави, адже їх опорним пунктом був Відень. Натомість консерватори хотіли запровадити федеральну систему, схильючись до високого пріоритету автономії федеральної землі. Саме у цей час відбувся перехід від монархії у формі децентралізованої унітарної держави до республіки із федеративним устроєм.

Ранній федералізм Австрії у першій половині ХХ ст. становив певну загрозу єдності країни, адже він загострював політичні конфлікти між партіями. Зрештою, партії зійшлися на створенні офіційно федеральної держави з усіма необхідними державними інститутами, а також із сильним національним парламентом та урядом, винятковим централізмом розподілу влади та повноважень. Отже, федералізм Австрії – це більшою мірою політичне поняття, ніж адміністративно-територіальний устрій у його класичному розумінні. Рушійною силою федералізму Австрії є не супідрядність центральної влади і незалежної федеральної землі, а скоріше первинний союз між центральними та регіональними політичними силами. Адже федеральна система Австрії ґрунтується переважно на політичній кооперації, а також на владі політичних партій, що через діяльність у парламенті наділяють ідею федералізації реальним сенсом і відповідними державотворчими та правотворчими практиками.

Конституція Австрії 1920 р. була предметом ревізії декілька разів. Кожен її перегляд переважно мав на меті посилення федеральної влади. Так, у 1922 р. було досягнуто згоди про розмежування компетенцій у фінансовій сфері, а в 1925 р. це розмежування набрало чинності. Власне, нинішнє розмежування фінансових повноважень між федерацією та її суб'єктами в Австрії засноване саме на Конституційному акті 1925 р.

У 1925 р. також відбулося внутрішнє адміністрування федеральних земель Австрії та їх повноважень у галузі внутрішньої політики, охорони правопорядку, загальної освіти та охорони здоров'я. Зокрема, правовий статус політичного центру держави було посилено шляхом запровадження посади Федерального президента та обрання його прямим голосуванням. Було також вирішено реформувати Бундесрат, тобто другу палату парламенту, та додати до представників федеральних земель представників широких соціальних груп суспільства.

Хоча цю реформу і не було реалізовано, вона стала політико-правовим індикатором зростання у державі антидемократичних настроїв, що пізніше втілювалося в Австрійській конституції 1934 р. Уряд, по суті, трансформувався на законодавчий орган. Було запроваджено декілька новацій: Рада земель мала право не погоджуватися із законодавством, яке приймав уряд, але не мала права змінювати це законодавство. З іншого боку, навіть обмеження владних повноважень було несуттєвим, адже здійснення влади в Австрії відбувалося лише за наказами уряду³³⁴.

У 1938 р. нацистська Німеччина окупувала Австрію та приєднала її до Третього рейху, позиціонуючи це як «возз'єднання двох споріднених народів». Австрія як незалежна держава зникає з карти світу і перетворюється на звичайну німецьку провінцію – «Східну марку». Для аншлюсу було застосовано загалом демократичний інститут референдуму, яким нацистська Німеччина скористалася у власних інтересах: за приєднання Австрії до Німеччини голосували виборці обох держав, співвідношення кількості яких становило 1 до 5 відповідно.

У 1945 р., після поразки гітлерівської Німеччини у Другій світовій війні, було відновлено дію Конституції 1920 р. і Австрія знову стала федеральною державою. Відродження демократичного конституційного ладу та державної цілісності Австрії відбувалося під окупаційним контролем урядів Великобританії, СРСР, США і Франції, що діяв у цій державі упродовж 10 років. Саме державами-переможницями було сформовано Тимчасовий уряд Австрії, проведено вибори до Національної ради (нижньої палати Федеральних зборів). Федеральні збори обрали Федерального

334 Sturm Roland. Austria (Federal Republic of Austria) // Handbook of federal countries, 2005 / Edited by Ann L. Griffiths; coordinated for the Forum of Federations by Karl Nerenberg. McGill-Queen's University Press, 2005. P. 46–48.

президента, який призначив Федерального канцлера. У цей час також було сформовано постійний уряд.

У 1955 р. представники чотирьох союзних держав та Австрії підписали Державний договір про відновлення незалежної і демократичної Австрії. Після виведення із Австрії всіх окупаційних військ Національна рада Австрії схвалила Федеральний конституційний закон «Про нейтралітет Австрії», який вважається складовою Конституції Австрії. Цей закон закріпив положення про те, що Австрія ніколи не вступатиме у будь-які військові союзи і не допустить утворення на своїй території військових баз іноземних держав³³⁵. Тобто нейтралітет Австрії було визнано на найвищому міжнародному та національному рівні.

Протягом 1960–1970-х рр. австрійські федеральні землі намагалися зупинити тенденцію до централізації держави і виборювали право на власну автономію в облаштуванні внутрішньої політики. Незважаючи на те, що вони досягли певного успіху, зокрема завдяки внесенню деяких змін до Конституції та посиленню своєї позиції перед Федеральним урядом, Австрія все ж таки залишалася країною, що мала систему т. з. «унітарного федералізму», тобто державою, в якій регіональна влада чітко підпорядкована федеральній владі³³⁶.

На сьогодні основу конституційного законодавства Австрії становить Федеральний конституційний закон (ФКЗ), прийнятий Конституційними Національними зборами 1 жовтня 1920 р. (набув чинності з 10 листопада 1920 р.). Однак Конституцію Австрії так і не було систематизовано в єдиний конституційний акт, вона складалася зі значної кількості нових та історичних конституційних законів й інших актів. Тобто категорія «Конституція Австрії» є системою споріднених і пов'язаних між собою конституційних актів. Найбільш важливими із них є такі:

– Закон «Про загальні права громадян королівств та земель, представлених в Імперській раді» від 21 грудня 1867 р.;

– Державний договір «Про відновлення незалежної і демократичної Австрії» 1955 р., що унормовує захист меншин;

³³⁵ Конституции государств Европы: в 3 т. / под. ред. Л. А. Окунькова. Москва: НОРМА, 2001. Т. 1. С. 117.

³³⁶ Sturm Roland. Austria (Federal Republic of Austria) // Handbook of federal countries, 2005 / Edited by Ann L. Griffiths; coordinated for the Forum of Federations by Karl Nerenberg. McGill-Queen's University Press, 2005. P. 45–48.

– Сен-Жерменський мирний договір 1919 р.;

– Європейська конвенція «Про захист прав людини і основоположних свобод» 1950 р. із 7 додатковими протоколами;

– Конституційний закон «Про нейтралітет» 1955 р.;

– Конституційний закон «Про охорону навколишнього середовища» 1984 р.;

– Конституційний закон «Про захист особистої свободи» 1988 р.

Крім того, є ще понад 100 спеціальних конституційних положень стосовно прав людини, розподілу повноважень між органами державної влади та федеральним центром і федеральними землями в Австрії, застосування збройних сил Австрії за межами країни, міжнародних відносин, членства у міжнародних організаціях та з інших політичних питань³³⁷.

За формою державного правління Австрія залишається парламентською республікою. Відповідно до ст. 24 ФКЗ законодавча влада у Федерації здійснюється Національною радою (нижньою палатою) спільно із Федеральною радою (верхньою палатою), які разом утворюють Федеральні збори.

Вищими органами виконавчої влади є федеральний президент, федеральні міністри і державні секретарі, а також члени уряду земель. Главою держави є Федеральний президент, який із 1945 до 1957 рр. обирався Федеральними зборами (Національною і Федеральною радами на спільному засіданні), а з 1957 р. – населенням країни на основі рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування, яке здійснюється особисто (ч. 1 ст. 60 ФКЗ).

Державне управління справами Федерації здійснюється Федеральним канцлером, віце-канцлером та іншими федеральними міністрами. Вони разом утворюють Федеральний уряд, який очолює Федеральний канцлер (ст. 69 ФКЗ). Порядок формування уряду визначає ст. 70 ФКЗ. Зокрема, Федеральний канцлер і, за його пропозицією, інші члени Федерального уряду призначаються Федеральним президентом із числа членів парламентських партій, які користуються довірою нижньої палати парламенту – Національної ради. До органів судової влади, наділених компетенцією у сфері адміністративної та конституційної юстиції, належать Адміністратив-

337 Pernthaler Peter. Austrian Federalism // Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe / Jürgen Rose, Johannes Ch. Traut (Editors). Hamburg: LiT, 2001. P. 126–127.

ний і Конституційний суди, які контролюють додержання органами влади Конституції та законності. Важливу роль у системі центральних державних органів Австрії відіграє також Рахункова палата, яка контролює дотримання державними органами фінансової дисципліни³³⁸.

За формою державного устрою Австрія – федеративна держава, до складу якої входять дев'ять самостійних земель: Бургенланд, Каринтія, Нижня Австрія, Верхня Австрія, Зальцбург, Штирія, Тіроль, Форарльберг, Відень (столиця Австрії, яка має статус землі та якій у Конституції присвячено окремі положення). Характеризуючи політико-територіальну організацію Австрії, з огляду на історичні шляхи її утворення варто погодитися із П. Пернталером, який наголосив, що федерація і землі в Австрії є своєрідними історично-політичними утвореннями, сформованими австрійським народом і народами земель на основі загальнонаціонального права та права кожного народу на самовизначення³³⁹.

Відповідно до ст. 95 ФКЗ законодавча влада земель здійснюється ландтагами, члени яких обираються громадянами землі за пропорційною системою на основі рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Теоретично згідно зі ст. 15 ФКЗ землі наділені компетенцією щодо будь-якої діяльності, яка не стосується безпосередньо конституційних повноважень Федерації. Відповідно до ст. 16 ФКЗ землі навіть мають повноваження з питань зовнішньої політики. Зокрема, вони можуть укладати державні договори із прикордонними з Австрією державами або їх складовими частинами з питань, що належать до компетенції земель у сфері транскордонного співробітництва. Разом із тим такі угоди мають контролюватися та узгоджуватися Федеральним урядом. Останній має право заявити обґрунтоване заперечення проти рішення ландтагу, якщо воно може завдати шкоди інтересам Федерації. Право розпуску ландтагу належить Федеральному президентові та реалізується за поданням Федерального уряду і за згодою Федеральної ради.

Виконавча влада кожної землі здійснюється урядом землі, який формується ландтагом і несе перед ним відповідальність. Уряд складається із

338 Конституции государств Европы: в 3 т. / под ред. Л. А. Окунькова. Москва: НОРМА, 2001. Т. 1. С. 67.

339 Perenthaler Peter. Austrian Federalism // Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe / Jürgen Rose, Johannes Ch. Traut (Editors). Hamburg: LiT, 2001. P. 125–135.

губернатора землі, який представляє землю, необхідної кількості заступників та інших членів уряду.

У свою чергу, ст. 102 ФКЗ визначає **два види федерального управління – пряме і непряме. Федерація здійснює свою виконавчу владу в землях, за винятком випадків, коли вона має тут власні федеральні органи (пряме федеральне управління), через губернатора землі та підпорядковані йому органи землі (непряме федеральне управління). Забезпечення законності всього державного управління покладено на адміністративні сенати в землях, які призначаються урядом землі на термін не менше 6 років, та Адміністративний суд.**

Цікавим для України є обмеження щодо компетенції земель в Австрії. Так, федеральні землі не мають власних органів судової влади. Вони також не мають служб радіо і телебачення та не регулюють діяльність університетів.

Утім, обмеження автономії земель найбільш чітко відображено у розмежуванні компетенції між Федерацією та землями, передбаченому в конституції, поправках і доповненнях до неї. Визначено чотири основних типи адміністративних та законодавчих процедур, які охоплюються федеральною юрисдикцією:

– **виключна законодавча і виконавча діяльність Федерації (ст. 10 Федеральної Конституції). До законодавчої та виконавчої діяльності Федерації належить понад 100 функцій, які стосуються, зокрема, зовнішньої політики, судочинства, цивільного і кримінального права, комерційного і трудового права, банківської системи, індустрії, державного автомобільного і залізничного транспорту, гірничої справи, водопостачання, лісового господарства, гідроенергетики, більшості аспектів, пов'язаних з охороною здоров'я та навколишнього середовища, освітою (крім початкової, професійної та частково – сільськогосподарської освіти), грошовим обігом і державною економікою, теле- та радіомовленням, законодавством про зброю, збройні сили, асоціації, громадську безпеку, соціальним забезпеченням, боротьбою із безробіттям тощо;**

– **до відання Федерації належить законодавча, а до відання землі – виконавча діяльність та управління (ст. 11 ФКЗ).** Виконавча діяльність та управління стосуються, зокрема, питань національності, сухопутного та водного транспорту, пільгового житла, місцевого планування, адміністра-

тивних процедур і послуг, а також захисту даних щодо повноважень землі;

– до відання Федерації віднесено визначення загальних засад законодавства, а до відання землі – ухвалення конкретних законів і виконавчу діяльність (ст. 12 ФКЗ). До цієї категорії належать: діяльність лікувальних закладів, установ соціального забезпечення, питання земельної реформи, електроенергетика, діяльність шкільних закладів, їх забезпечення (окрім вищої школи та університетів). Якщо федеральне законодавство не містить відповідних засад, законодавчими функціями із цих питань наділені землі;

– власна компетенція земель у галузі законодавчої та виконавчої влади (ст. 15 ФКЗ), до якої формально віднесено питання, що не належать до федеральної компетенції (загальна компетенція земель). Однак після того, як найбільш важливі функції буде визнано Конституцією або тлумаченням права суто федеральними, до виключної компетенції земель належатиме лише незначна кількість функцій, зокрема щодо охорони навколишнього середовища, будівельного права, містобудування, благоустрою територій, полювання, риболовлі, деяких аспектів сільського господарства, захисту дітей та молоді, стосовно дитячих садків, спорту, туризму, місцевого самоврядування, місцевої поліції, актів передачі земельних ділянок (придбання нерухомості). Крім того, землі мають право витратити кошти, зібрані органами податкової служби, фінансувати будь-який проект на території держави чи землі, а також можуть застосовувати всі правові інститути та форми приватного права чи недержавних адміністрацій без будь-яких обмежень своєї компетенції. Стаття Конституції 17 ФКЗ є свого роду запобіжником проти централізації повноважень, що має значну практичну цінність для регіональної та політичної незалежності, для самовизначення земель, зокрема для більш заможних західних регіонів і Відня³⁴⁰.

У 90-х рр. ХХ ст. конституційна децентралізація земель в Австрії посилювалася. Земельні конституції були змінені й тепер гарантували деякі базові права, ширші за пропоновані Федеральною конституцією. Багато земель не лише запровадили нові форми прямої демократії (місцеві законодавчі ініціативи тощо), а й збільшили обсяг повноважень ландтагів і земельних розрахункових палат на протипагу повноваженням земельного уряду.

³⁴⁰ Perenthaler Peter. Austrian Federalism // Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe / Jürgen Rose, Johannes Ch. Traut (Editors). Hamburg: LiT, 2001. P. 131–132.

Іншим вагомим фактором, який спричинив політичну активність земель в Австрії, стали розбіжності між партійною більшістю та коаліцією, між землями, а також між землями і федерацією. Раніше ФКЗ вимагав, щоб в усіх землях, за винятком Відня та Форарльберга, уся влада відповідних партій у парламенті відтворювалася в структурі та персональному складі уряду. Це забезпечувало бургомістру статус сильного голови міських зборів. Натомість в останні десятиліття австрійці, переважно у Штирії, критикують відсутність у парламентах деяких земель опозиційних партій, а також ініціативу запровадження мажоритарного уряду³⁴¹, як наприклад, у Зальцбурзі й Тіролі, де такий уряд було створено у результаті конституційної реформи 1998 р.

Нині багато австрійських політиків та експертів вважають, що федералізм у країні міг би бути потужнішим, а землі Австрії мають отримати нові повноваження. Однак є і протилежна думка, яку підтримують прихильники централізації Австрії. На їх погляд, кількість федеральних земель може бути скорочена від дев'яти до трьох, а ландтаги земель можна розпустити. Для загальнодержавного представництва всіх земель, з урахуванням економічної ефективності, на їхню думку, буде досить лише одного ландтагу. Він може стати другою палатою парламенту замість Федеральної ради, діяльність якої наразі є малоефективною.

Жодна із наведених точок зору не отримала абсолютної підтримки в австрійському суспільстві. Проте дискусія між прихильниками децентралізації та централізації політико-територіального устрою Австрії сприяє, на наш погляд, посиленню владоспроможності федеральних земель в управлінні законодавством. Як приклад можна навести досягнення у 2001 р. згоди з питань реформи державного управління між федеральним урядом і представниками земельного уряду³⁴².

Відповідно до ст. 116 Федерального Конституційного Закону, **кожна земля в Австрії поділяється на громади (муніципалітети), які складають найнижчий (третій) територіальний рівень в Австрії. Громада є територіальною одиницею з правом самоврядування та одночасно адміністра-**

341 Якщо понад половина депутатів легіслатури у федеральних землях Австрії належать до керівної партії, уряд зветься мажоритарним.

342 Sturm Roland. Austria (Federal Republic of Austria) // Handbook of federal countries, 2005 / Edited by Ann L. Griffiths; coordinated for the Forum of Federations by Karl Nerenberg. McGill-Queen's University Press, 2005. P. 48–54.

тивною одиницею. Такий шлях унормування базового рівня місцевого самоврядування, коли громада є й суб'єктом місцевого самоврядування, й суб'єктом адміністративно-територіального устрою, на наше переконання, є прийнятним і для України.

Ще однією прийнятною для України моделлю є механізм визначення статусу міських територіальних громад, що діє в Австрії. Федеральний Конституційний Закон в ч. 3. ст. 116 визначає, що громаді з населенням не менше ніж 20 тис. жителів може бути наданий самостійний статус (міський правовий статус). Він надається за поданням громади законом землі й не може завдавати шкоди її інтересам. Законодавче рішення про надання самостійного статусу громаді може бути оприлюднене після згоди Федерального уряду³⁴³.

Заслуговує на увагу вітчизняних законодавців та експертів і система органів громад в Австрії. До неї належать: 1) громадська рада, яка є спільним представницьким органом і обирається за пропорційною системою на основі рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування; 2) правління громади (міська рада), а в містах, що мають самостійний статус, – міський сенат; 3) бургомістр, який обирається громадською радою (ст. 117 Федерального Конституційного Закону). Сферу компетенції громади становлять її власні повноваження і повноваження, делеговані їй Федерацією або урядом землі.

Варто зауважити, що навіть у межах своєї автономії громади не мають суттєвих власних повноважень, натомість згідно зі ст. 119 Федерального Конституційного Закону наділені делегованими повноваженнями. Завдання, які виконують громади (автономні або делеговані функції), належать до повноважень федеральних або земельних органів, які прямо передають ці функції громадам, керуючись федеральними і земельними законами.

Відповідно до первинної доктрини федералізму розподіл повноважень стосується лише федерації та її складових частин, на той час як інші територіальні та адміністративні одиниці перекладають свої функції на другий рівень розподілу через звичайні закони. Однак якщо за федеральними або земельними законами неможливо передати повноваження гро-

343 Чернеженко О.М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2019. С. 163.

мадам, що іноді трапляється, такі закони вважаються неконституційними, хоча й залишаються в силі, доки Конституційний суд не скасує їх згідно з австрійською системою перегляду Конституції. У будь-якому випадку громади в Австрії не можуть діяти на власний розсуд без офіційного дозволу.

Всі функції та повноваження громад в Австрії мають адміністративний характер, оскільки громади не наділені ані законодавчими, ані судовими повноваженнями. До їх адміністративних повноважень належить насамперед надання публічних послуг і прийняття розпоряджень. Під останніми треба розуміти загальні адміністративні акти, які ґрунтуються на законі, однак не мають його сили, розвиваючи лише положення закону, а також право громад вживати відповідних заходів адміністративного примусу та санкцій, які відповідають звичайним законам.

Варто зауважити, що в особливих випадках громади в Австрії також можуть обмежити доступ до користування приватною власністю або позбавити її. Утім, закони, якими керуються громади та їх органи у правозастосовній діяльності такого роду, повинні відповідати суспільним інтересам, бути необхідними і доцільними. Однак у будь-якому випадку громади мають бути готовими до судового оскарження зазначеної діяльності.³⁴⁴

§ 2. Місцеве самоврядування та управління у Великій Британії

Історичні особливості розвитку Великої Британії зумовили специфічний характер її державного устрою. Зокрема, слід враховувати парадигму історичного розвитку Британії та Англії. Як зазначає відомий дослідник Д. Грін, «Батьківщина англійського племені розташована дуже далеко від самої Англії. У V ст. після Р. Х. країна під назвою Англія (of Angela or the Engeland) розміщувалася у теперішньому Шлезвігському окрузі, тобто у середині півострова, що відділяє Балтійське море від Північного. Англи, юти і сакси належали до однієї і тієї ж нижньогерманської гілки тевтонської раси... Острів Британія упродовж 400 років був провінцією Римської імперії. Висадка Юлія Цезаря (55 р. до Р. Х.) відкрила цей острів Римському світу, але пройшло понад століття до того, як імператор Клавдій спробував остаточно підпорядкувати його своїй владі. Перемоги Юлія Агриколи

³⁴⁴ Чернеженко О.М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасницях Європейського Союзу і в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2019. С. 257 - 258.

(78–84 рр. після Р. Х.) відсунули кордон римського володіння у Британії до гирла Форта і Клайда, куди вслід за римським мечем просувалася і римська цивілізація»³⁴⁵. Тобто **на час формування Великої Британії як унітарної держави у ній одночасно уживалися споконвічні традиції народоправства племен, які справдана проживали на цих землях, і традиції римського права та управління.**

Витоки правового унормування обмеження центральної влади та децентралізованої (регіональної) моделі організації публічної влади у Великій Британії можна віднайти ще у XIII ст. У 1215 р. між Королем Йоаном Безземельним і 25 баронами (спостережний комітет за виконанням Хартії), які одночасно репрезентували інтереси повсталих рицарів і міщан, за один день було розроблено, підписано і введено у дію Велику Хартію Вольностей (Magna Charta Libertatum). Так, згідно зі ст. 13 Хартії: «Місто Лондон повинно мати всі стародавні вольності та вільні звичаї як на суші, так і на воді. Крім того, ми волиємо і постановляємо, щоб усі інші міста і бурги, і містечка, і порти мали всі вольності та вільні свої звичаї»³⁴⁶.

Надалі **тенденція щодо обмеження центральної влади монарха втілювалася у 1258 р. в «Оксфордських провізіях», прийнятих т. з. «Шаленим парламентом». Відмова Генріха III дотримуватися «Оксфордських провізій» спричинила громадянську війну (1263–1267 рр.), під час якої постав англійський парламент. Перше його скликання відбулося у Вестмінстері у 1265 р.**³⁴⁷

Як відомо, **за формою державного устрою Велика Британія є унітарною державою, яка утворилася у XVI–XVII ст. внаслідок приєднання «кельтських територій» до території Англії. Кожне чергове приєднання території закріплювалося актами: Акт об'єднання із Шотландією 1707 р., акти про об'єднання з Уельсом 1536 р. і 1542 р., Акт про об'єднання з Ірландією 1901 р.**

Першим аспектом регіонального управління, або регіоналізму у Великій Британії, який належить розглянути, є регіональне планування, що бере свій початок у регіональному економічному плануванні. Приблизно протягом двох десятиліть, починаючи із 1964 р., у Сполученому Коро-

345 Грин Д. Р. История Англии и английского народа / Пер. с англ. 3-е изд., испр. Москва: Кучково поле, 2014. С. 3, 6.

346 Велика Хартія Вольностей 1215 р. // Історія Західноєвропейського Середньовіччя. Хрестоматія / Упоряд.: М. О. Рудь; навч. посіб. Київ: Либідь, 2005. С. 570.

347 Історія Західноєвропейського Середньовіччя. Хрестоматія / Упоряд.: М. О. Рудь; навч. посіб. Київ: Либідь, 2005. С. 563.

лівстві діяла система установ регіонального планування, до якої входили представницькі ради, члени яких призначалися, а також комісії державних службовців, приблизно побудовані за моделлю французької системи регіонального планування (у кожному із восьми регіонів Англії, а також по одній в Шотландії та Уельсі). Останні завжди були більш впливовими установами, які, можливо, мали більш визначений мандат, і вони процвітають. Дехто вбачав у цих регіональних органах свого роду паростки регіонального уряду на кшталт італійської моделі, їх створення не тільки стимулювало виникнення регіональної самосвідомості, але й сприяло обговоренню, як це відбулося у Франції та Італії, питання про регіональне врядування як інструмент сприяння залученню широкої громадськості, модернізації економіки та засіб протидії надмірній централізації. Після провалу Національного плану в 1967 р. ці регіональні установи в Англії повільно втрачали своє значення, їх було остаточно скасовано на початку 1980-х рр. за уряду пані Тетчер. Сьогодні англійські регіони визначено стандартні області частково для збирання офіційних статистичних даних, частково для надання послуг із землекористування та інших схожих послуг.

Є також «деконцентровані» представництва центральних міністерств на регіональному рівні. На той час як система місцевого самоврядування поступово руйнувалася за перебування при владі консервативних урядів Тетчер і Мейджора, з'явилися деякі ознаки того, що центральний уряд повертається до регіональної структури задля цілей надання послуг.

Необхідно згадати регіональну структуру публічної влади у Великій Британії у 60-ті рр. минулого століття. Її утвердження заклало фундамент майбутнього регіонального врядування. В Уельсі, а надто в Шотландії ідея регіонального планування мала більш важливі наслідки, оскільки вона посилила тенденцію, що вже отримала прояв разом зі зміцненням націоналістичних партій, до сприйняття регіонів Шотландії та Уельсу як відособлених економічних суб'єктів. Таким чином, на початку 1970-х рр. «валлійська економіка» та «шотландська економіка» стали визнаними незаперечними поняттями у політичному дискурсі попри те, що обидві не мали якоїсь єдиної економічної структури.

В Англії регіони планування також і досі виокремлені в політичному та неадміністративному сенсі, оскільки вони зазвичай створюють основу,

навіть якщо вона не завжди має чітко визначені кордони, для надання пропозицій щодо створення регіонального врядування. Такі пропозиції зазвичай звуться обмеженою автономією – це аспект регіоналізму, до якого ми зараз звернемося. Оцінюючи важливість внеску регіонального планування в еволюцію регіонального врядування у Великій Британії, слід наголосити, що попри приписування деякими коментаторами регіональному врядуванню додаткових ролей, у тому числі демократизації та модернізації, надання таким додатковим ролям особливого значення не сприяло створенню повноправних регіональних урядів. В Англії регіональні органи вперто залишаються частиною історії планування, тому їх актуальність для громадськості зменшилася майже одразу після створення, за винятком надання пропозицій щодо реформ³⁴⁸.

Другий аспект регіоналізму у Сполученому Королівстві, який знову ж таки залишився лише сподіванням, є частиною наявного вже упродовж цілого століття попиту на те, що наразі зветься обмеженою автономією, але раніше мало назву «самоврядування». Зазвичай воно охоплює створення виборних органів влади для так званої «кельтської периферії», до якої належать Шотландія та Уельс. Північна Ірландія більше не входить до цієї групи, оскільки, як ми побачимо, попри той факт, що до початку 1970-х рр. вона мала власний квазіфедеральний виборний уряд, із кінця 1960-х рр. у цій провінції відбувається зворотний процес централізації. Останнім часом обмежена автономія також дедалі частіше передбачає пропозиції щодо створення регіонального врядування у восьми англійських регіонах планування.

Спробу надати обмежену автономію кельтській периферії здійснив лейбористський уряд наприкінці 70-х рр. ХХ ст., коли після тривалої боротьби зі своїми власними рядовими членами парламенту було прийнято два закони, згідно з якими створювалися виборні асамблеї Шотландії та Уельсу. Лейбористський уряд не оприлюднив цих законів, оскільки результати референдумів, які слід було провести в Шотландії та Уельсі, не відповідали конкретним умовам щодо явки виборців. Рішення лейбористського уряду так ретельно дотримуватися вимог статуту глибоко засмутило шотландську націоналістичну партію, оскільки, як вона стверджу-

348 Sharpe L. Jim. Regionalism in the United Kingdom // Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe / Jürgen Rose, Johannes Ch. Traut (Editors). Hamburg: LiT, 2001. P. 155–156.

вала, значна більшість тих, хто брав участь у голосуванні на референдумі, фактично висловилися за шотландську асамблею. Отже, у палаті громад вона висунула пропозицію про вотум недовіри, яку уряд не підтримав із різницею в один голос. Цей результат означав кінець лейбористського уряду, що призвело до загальних виборів, які виграли консерватори під керівництвом пані Тетчер. Обидва закони про обмежену автономію було скасовано консервативним урядом у 1979 р.

Після приходу до влади нового лейбористського уряду в 1997 р. було швидко поновлено пропозиції щодо обмеженої автономії Шотландії та Уельсу, у тому числі стосовно необхідності проведення референдумів в обох регіонах. Результат обох референдумів виявився сприятливим для обмеженої автономії, і в 1999 р. було проведено вибори до нових регіональних органів (парламенту – в Шотландії та асамблеї – в Уельсі). Асамблея Уельсу наділена меншим обсягом повноважень, ніж її аналог у Шотландії. З іншого боку, шотландський парламент має обмежені повноваження щодо оподаткування, на той час як валлійська асамблея наділена у цій сфері більшою кількістю привілеїв.

Епізод, що відбувся у Великій Британії в 1979 р., точно пояснює унітарний характер британської політичної традиції та її схильність не підтримувати самостійність територій. Домінування унітарної традиції і страх децентралізації настільки сильні, що уряд не зробив жодної спроби примирити своїх колишніх партнерів у палаті громад – націоналістичні партії та ліберальну партію – і тільки це утримало уряд при владі, за рахунок відмови від вимоги щодо явки виборців. Ще більш важливим є те, що крім шотландських націоналістичних кіл, ніхто не піддавав критиці рішення лейбористського уряду не відмовлятися від цієї умови і таким чином стикнутися із надзвичайно ризикованим голосуванням за вотум довіри.

Здавалося, що після 1979 р. питання про обмежену автономію у Великій Британії більше не є релевантним, оскільки із настанням тетчеризму політична увага виявилася скерованою в іншому від територіальних питань напрямі. Втім, є усі ознаки того, що принаймні в Шотландії до початку 90-х рр. минулого століття це питання набуло значної політичної ваги. Опитування засвідчило, що 57 % шотландських прихильників консерватизму прихильно ставляться до обмеженої автономії в тій чи іншій формі. Насправді ступінь підтримки обмеженої автономії був настільки значним, що деякі політики стверджували про ведення дебатів стосовно обмеже-

ної автономії у Шотландії вже «не між уніоністами і націоналістами, а між прихильниками конституційного націоналізму та сепаратистського націоналізму». В 1997 р. новий лейбористський уряд підтвердив важливість питання про обмежену автономію як у Шотландії, так і в Уельсі.

Англія ніколи не надавала значної політичної підтримки ідеї регіонального врядування, тому варто ще раз наголосити, що політико-адміністративна традиція у Великій Британії є глибоко унітарною, і ця унітарність ніде не виражена більшою мірою, ніж в Англії.

Війна із місцевим самоврядуванням, яка систематично та успішно велася упродовж трьох строків перебування при владі уряду М. Тетчер і уряду Д. Мейджора у 80-90-х рр. ХХ ст., є найдраматичнішим прикладом такого панування центру і суцільної неоднозначності, які оточують питання відносної автономії на субнаціональному рівні британської системи. Важливо, що традиції централізації є найсильнішими в англійській частині країни, хоча б через те, що там мешкає понад 85 % населення. Держава є Сполученим Королівством понад тисячу років, і попри її нещодавній поділ на регіони в адміністративних цілях, а потім, як ми вже зазначали, з метою планування, в жодному з англійських регіонів немає нічого навіть віддалено схожого на рівень громадської підтримки, характерний для Шотландії або Уельсу.

В Уельсі націоналістичний рух є слабшим, аніж під час свого потужного розвитку на початку 70-х рр. ХХ ст., тому прихильники валлійської асамблеї спромоглися досягти лише незначної переваги під час референдуму 1997 р.

Деяке розчарування стосовно вимог надання обмеженої автономії, які, на відміну від Шотландії, тісно пов'язані з мовним питанням, імовірно, було знівельовано політикою «ненав'язливого надання обмеженої автономії», до якої вдався центральний уряд. Ця політика передбачала, наприклад, створення телевізійного каналу, який транслює програми тільки валлійською мовою 28 годин на тиждень, створення спеціальної комісії з питань Уельсу в палаті громад, а також підвищення статусу валлійської мови, яку згідно із Законом про валлійську мову 1967 р. було запроваджено як офіційну і в школах, і в судах. Також було встановлено двомовні дорожні знаки, держава надала допомогу на здійснення інфраструктурної перебудови столиці Уельсу – міста Кардіффа³⁴⁹.

349 Sharpe L. Jim. Regionalism in the United Kingdom // Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe / Jürgen Rose, Johannes Ch. Traut (Editors).

Ще однією із найважливіших регіональних рис британської системи є так звані *міністерства*. Слід звернути увагу на такі сім визначних особливостей цих міністерств:

Перша із них полягає в тому, що Міністерство у справах Північної Ірландії суттєво відрізняється від двох інших міністерств за рядом ознак. Насамперед воно більшою мірою є формою прямого управління із Лондона, в якому провідну роль відіграє політика дотримання громадського порядку, а також, до початку припинення вогню у середині 90-х рр. XX ст., антитерористична діяльність. Міністр у справах Північної Ірландії в очолюваному ним міністерстві має значно більше повноважень, ніж обидва його колеги, статус цієї посадової особи наближений до статусу прем'єр-міністра відповідного регіону.

Керуючи міністерством і формуючи політику, державний секретар (знову ж таки, на відміну від свого шотландського або валлійського колеги) може отримувати або не отримувати підтримки з боку членів парламенту від Північної Ірландії. Він не має права обиратися до парламенту від Північної Ірландії, а його роль значною мірою полягає в тому, що він є «особливим голосом, що виступає від імені території в центральному уряді в Лондоні».

Не вдаючись до подробиць створення та розпуску Асамблеї Північної Ірландії, можемо стверджувати, що в цьому регіоні відбулася трансформація від державного врядування до адміністрації. Пояснення цього очевидного парадоксу полягає в тому, що більшість (протестанти) у периферійному регіоні хоче більш близьких зв'язків із британською основною частиною країни для того, аби захистити свою політико-культурну самобутність від її поглинання прилеглою державою, Ірландською Республікою, чия конституція містить дві статті, в яких йдеться про право на цю провінцію. Такий страх із боку протестантів посилюється з урахуванням ставлення католицької меншості Північної Ірландії, частка якої визнає своєю країною не Сполучене Королівство, а Ірландську Республіку. За результатами проведеного у 1990 р. опитування, майже 56 % католиків Північної Ірландії висловилися на користь того, аби Північна Ірландія приєдналася до Ірландської Республіки.

Друга важлива особливість діяльності міністерства як британської урядової інституції полягає в тому, що жодне міністерство не виконує всіх функцій центрального уряду у власній сфері діяльності, оскільки деякі центральні департаменти працюють згідно з ієрархією виконання рішень, що починається із центру та поширюється далі на периферію. Така ієрархія не залежить від ієрархії, усталеної у відповідних міністерствах, а також набагато масштабніша за неї. По суті, і Шотландське, і Валлійське міністерства відіграють у Вестмінстері скоріше представницьку, ніж управлінську роль, у тому сенсі, що їх головним завданням є захист інтересів власної території та отримання більшої кількості ресурсів із центру. Спектр функцій кожного із міністерств також є різним. Найбільш розгалуженим і владоспроможним є Міністерство у справах Шотландії, створене понад 100 років тому, до функцій якого, на відміну від Міністерства у справах Уельсу, входить не лише охорона здоров'я, а й контроль за системою правопорядку, поліцією і в'язницями.

Третя особливість, яку варто наголосити, полягає в тому, що Міністерство у справах Шотландії є найкрупнішим, а його державний секретар – зазвичай найбільш впливовим. У Британському парламенті діють Великий комітет у справах Шотландії, два постійних комітети у справах Шотландії, а також спеціальний комітет, які разом здійснюють більшу частину роботи щодо шотландського законодавства та обговорюють справи Шотландії. Із запровадженням у палаті громад більшої кількості структурних утворень у справах Шотландії посилилася також і роль членів парламенту від Шотландії.

У палаті громад також функціонують Великий комітет і спеціальний комітет у справах Уельсу, однак жоден із них не має такої ваги, як їх шотландські аналоги.

Четвертою особливістю діяльності міністерств, про яку слід зазначити, є незвичайний характер посади державного секретаря, якому належить унікальна позиція в британській політиці в тому сенсі, що окрім Прем'єр-міністра, він – єдиний член виконавчого органу, в основу роботи якого покладено територіальний, а не функціональний принцип. В Уельсі, а особливо в Шотландії, державний секретар є впливовою регіональною політичною постаттю.

Такий статус державного секретаря стає особливо помітним, коли вла-

да у країні належить лейбористській партії. Остання має значно більше місць у парламенті від обох регіонів, аніж інші партії, і вже понад 30 років їй належить більшість місць від Шотландії. Таким чином, секретар-лейборист може мати особливий статус в Уряді та у парламентській партії. На відміну від лейбористської, консервативна партія особливо слабка і в Шотландії, і в Уельсі. Від часу проведення загальних виборів у 1997 р. вона не має місць у парламенті ані від Шотландії, ані від Уельсу. Консервативна партія залишається регіональною англійською партією.

П'ятий аспект полягає у характері відносин міністерств із місцевим самоврядуванням. У державних службовців, які обіймають високі посади у цих міністерствах, виникають подвійні взаємини стосовно відповідних територій – вони захищають інтереси території перед центром, а також є інструментом контролю із центру. Така система більш за все нагадує стосунки між префектом і його персоналом у системі, запровадженій у Франції, яку можна назвати наполеонівською.

Шосту особливість становить складність та неоднозначність статусу міністерств. Наприклад, вони одночасно є своєрідною формою «деконцентрації» щодо центру і формою децентралізації, становлячи при цьому лише незначну частку апарату центрального уряду з відповідних напрямів діяльності. Міністерства є специфічним «гібридом» у тому сенсі, що хоча формально вони і становлять форму адміністративної деконцентрації, очолює їх політик і член кабінету міністрів. Міністерства також, безперечно, є часткою державного управління, тому підлягають контролю з боку Міністерства фінансів так само, як і будь-яке інше міністерство, що входить до складу центрального уряду.

Сьома, остання особливість, на яку варто звернути увагу, зумовлена впливом відповідних міністерств на політичні процеси. Який вплив здійснюють ці три міністерства на регіональний і загальнодержавний політичний масштаб, і скільки автономії вони насправді мають? Різниця у державних витратах на одного жителя Шотландії та Уельсу порівняно із середніми витратами у Великій Британії є досить значною. Крім того, варто акцентувати, що після отримання міністерством блочної субсидії від центру державний секретар має значну свободу у визначенні пріоритетів щодо використання коштів із цього блоку. Однак стосовно інших аспектів визначення політики у міністерстві надзвичайно важко робити якісь

загальні висновки щодо автономії, просто через брак результатів досліджень, в яких розглядалося би питання про те, як у міністерствах у справах Уельсу та Північної Ірландії вирішується ця проблема³⁵⁰.

Наразі варто звернути увагу на інший приклад регіоналізму у Великій Британії – на однофункціональне регіональне управління охороною здоров'я – державну систему охорони здоров'я (ДСОЗ) в Англії та Уельсі.

Регіональні органи ДСОЗ мають досить складний регіонально-управлінський ландшафт. Регіональний рівень управління ДСОЗ запроваджено із часу створення цієї системи у 1948 р. Тодішній лейбористський уряд вирішив, що для досягнення головних цілей націоналізації системи охорони здоров'я її не можна залишати у компетенції місцевого самоврядування або передавати йому.

До 1948 р. послуги з охорони здоров'я у Великій Британії надавалися благодійними організаціями, приватним сектором або місцевим самоврядуванням. У 1948 р. нова націоналізована система охорони громадського здоров'я поглинула більшість цих форм надання послуг і перерозподілила систему охорони здоров'я на три складових:

- 1) медичні послуги на рівні громади, які надавало місцеве самоврядування;
- 2) сімейні лікарі, дантисти та ін., якими керували виконавчі ради;
- 3) лікарні, відповідальність за діяльність яких несли комітети управління окремими лікарнями та які перебували під егідою 14 регіональних департаментів управління лікарнями закладами.

У кожному районі, який належав до сфери контролю такого департаменту, мав функціонувати медичний навчальний заклад (тобто медичний факультет університету). Крім того, населення пропонувало кандидатуру міністра, якого призначало до департаменту місцеве самоврядування, а також інші органи, до компетенції яких належало вирішення питань управління системою охорони громадського здоров'я. Їх головна функція полягала у забезпеченні організації управління медичними закладами і надання послуг.

Пізніше регіональні департаменти взялися до здійснення нагляду за управлінням медичними закладами, і на початку 60-х рр. XX ст. саме на їх

350 Sharpe L. Jim. Regionalism in the United Kingdom // Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe / Jürgen Rose, Johannes Ch. Traut (Editors). Hamburg: LiT, 2001. P. 159–165.

базі було розпочато реалізацію програми будівництва лікарень. Попри це на рівні нижче регіонального ДСОЗ, як і раніше, залишалася розділеною на три частини, кожною з яких керували різні органи влади і кожна з яких працювала у певному напрямі. При цьому дві частини системи (охорона здоров'я на базі громади і служба сімейних лікарів) були відділені від регіонів. Після заснування ДСОЗ у структурі її управління відбулися зміни, однак її регіонального компонента це майже не стосувалося.

Важливою рисою ДСОЗ, на яку слід звернути увагу, є її масштаб. Відома як «дев'ята найбільша організація в світі», вона поглинає понад 7 % ВВП Британії, 13 % усіх витрат у державному секторі та використовує не менше 4 % трудових ресурсів країни. Попри наведене, з точки зору демократичної підзвітності ця система перебуває у напівзабутті, оскільки, з одного боку, вона не є формальною частиною центрального управління, а з іншого – майже не має жодного зв'язку із демократичним місцевим самоврядуванням.

Однією із причин такої аномалії є традиція, згідно з якою Британський центральний уряд не здійснює виконавчих функцій. У Великій Британії ієрархія надання послуг із центру до периферії застосовується лише щодо трансфертів (пенсій, коштів на підтримку доходів, допомоги на випадок безробіття тощо); у решті центр покладається на різні типи організацій, що надають послуги – місцеве самоврядування, публічні корпорації.

ДСОЗ – громадська організація, яка формально не є частиною ані центрального уряду, ані місцевого самоврядування. На відміну від публічної корпорації, вона не є громадським комерційним органом. Таким чином, центральний уряд, попри те, що саме він відповідає за фінансування, завжди намагався триматися на відстані від ДСОЗ для того, аби уникати проблем у разі виникнення конфліктів і постійної боротьби за ресурси, а також для того, аби зменшити своє навантаження з точки зору управління.

Така монофункціональна система як ДСОЗ завжди матиме додаткову привабливість для спеціалістів, оскільки вона відносно вільна від безпосереднього політичного втручання. Ця система також позбавлена конкуренції за ресурси та престиж із конкуруючими державними службами. Насправді це дуже важливі риси управління, організованого на регіональному рівні³⁵¹.

351 Sharpe L. Jim. Regionalism in the United Kingdom // Federalism and Decentralization: Perspectives

Підсумовуючи, можна акцентувати, що Сполучене Королівство вирішує свої проблеми регіоналізму не тільки завдяки структурній передачі влади на засадах субсидіарності, але й за допомогою того, що можна назвати «ненав'язливим наданням обмеженої автономії», або ж «соціальним федералізмом». Здається, що у такий спосіб вдалося задовольнити багато прагнень кельтської периферії, однак унітарна держава та її аналог – парламентський суверенітет, ключовий принцип британської конституційної практики, залишився незмінним до 1999 р.

Британці також винайшли ще один незвичний метод уникнення недвозначної передачі влади. Це було зроблено шляхом застосування дуже специфічного механізму міністерства, в якому, знову ж таки, зроблено поступки регіональному націоналізму – їх власний міністр у кабінеті міністрів, активна політика економічної перебудови, додаткові «джерела» тощо, однак ключові принципи унітарної держави, побудованої на засадах двопартійної системи, залишаються недоторканими. У сфері регіоналізму, завдяки новому рівню державного управління, який трансформує унітарну західноєвропейську державу, Британія, як завжди, обрала своєрідний шлях.

Отже, у Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії існують традиційні відмінності в організації місцевого самоврядування між її різними складовими територіями, що регламентуються окремими законами для кожного регіону і відрізняються за такими критеріями як повноваження місцевої влади та адміністративно-територіальний поділ.

Англія становить більшу частину держави як за величиною території, так і за кількістю населення. Вона не має власних органів управління, оскільки нею керують загальнодержавні органи Великої Британії. В інших частинах власних органів управління упродовж тривалого часу не було. Однак після їх появи цим частинам завжди було притаманне прагнення розширити свої повноваження, виникали навіть сепаратистські настрої.

П. Гураль зазначив дуже цікаву суттєву різницю між трьома британськими регіонами: якщо шотландська і уельська реформи носять чисто конституційний характер і опираються безпосередньо на результати референдуму й на відповідні законодавчі акти, то північно-ірландська автономія опирається на міжнародний договір. Це грає дуже велику роль,

fort he Transformation Process in Eastern and Central Europe / Jürgen Rose, Johannes Ch. Traut (Editors). Hamburg: LiT, 2001. P. 165–167.

оскільки Парламент Великої Британії може позбавити Шотландію та Уельс автономії шляхом прийняття відповідного Акта, ухваленого на новому референдумі, але таке не може відбутися з Північною Ірландією, тому що автономія цієї частини захищена нормами міжнародного права.

Особливий статус має столиця Сполученого Королівства – Лондон. Його передмістя утворюють єдиний конгломерат, який зветься Великим Лондоном. Урядування в ньому здійснюється асамблеєю із 25 депутатів і мером, які обираються на 4 роки безпосередньо населенням міста. За змістом Акта про управління Великим Лондоном до компетенції влади віднесено управління міським транспортом, територіальне планування, економічний розвиток, охорону навколишнього середовища, керівництво поліцією та пожежною охороною, управління культурою, спортом і засобами масової інформації. Більшість із цих повноважень виконує мер, на той час як асамблея лише здійснює контрольну функцію стосовно мера.

Закон про місцеве управління 2000 р.³⁵² визначив однаковий підхід у системі місцевого управління, хоча й передбачив декілька моделей відносин місцевої ради і мера. У всіх адміністративно-територіальних одиницях місцеві ради обираються терміном на 4 роки із ротацією (оновленням) на одну третину через рік чи два. На виборах місцевих рад можуть застосовуватися різні виборчі системи. Місцеві ради мають право приймати нормативні акти, які затверджуються відповідним центральним урядовим відомством та оприлюднюються. У невеликих громадах рішення приймаються на загальних зборах, де обирається голова. Виконавчий орган влади – мер. Можливі такі варіанти управління, один із яких громадяни обирають під час прийняття уставу:

– мер – кабінет: мер обирається прямими виборами, призначає заступника та створює кабінет, кількість членів якого становить до 9 осіб;

– лідер-мер – кабінет: мер обирається зі складу ради, він сам або рада створюють кабінет;

– мер – керуючий: мер обирається прямими виборами, але управління здійснює призначений відповідно до контракту із радою керуючий – головний адміністратор.

У дрібних громадах ради не обираються, організовуються лише збори.

Контроль за місцевими органами самоуправління здійснює центр за допомогою міністерського інспектування, через спеціальні комісії з конт-

352 Local Government Act 2000 [Electronic Resource]. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents>.

ролю за законністю діяльності органів місцевого самоуправління, аудиторські перевірки та ін.

Крім історичних частин, до складу Сполученого Королівства входять також острівні території (острів Мен, острови протоки Ла-Манш) і залежні острови з особливим статусом (колишні території Сполученого Королівства, що зберегли державно-правовий зв'язок: острів Святої Олени, Бермудські острови та ін.). Острови мають свої органи самоврядування, але головні питання їх життєдіяльності вирішує парламент Великої Британії.

У відповідності з новим законодавством про місцеве самоврядування в 1996 році було утворено 32 унітарних органи місцевого самоврядування у Шотландії та 22 в Уельсі. Внаслідок муніципальної реформи, з 1999 року загальна кількість органів місцевого самоврядування скоротилася на 79 і склала 442 основних органи місцевого самоврядування в Англії, Шотландії та Уельсі.

Із точки зору регіоналізму, а також багатьох аспектів державного управління і політики Сполучене Королівство є досить специфічною державою серед великих унітарних держав Західної Європи. Велика Британія послуговується і північноєвропейською, і південноєвропейською моделями державного управління. Вона оновила свою систему місцевого самоврядування, організовану на рівні графств, а через тиск із боку Шотландії та Уельсу також запровадила в Шотландії та Уельсі регіональне врядування. Попри створення в 1999 р. регіональних органів варто зазначити, що приклад Великої Британії промовисто демонструє можливість задоволення вимог регіональних націоналістів без зміни розподілу політичної влади, якого вимагатиме створення повноцінної системи регіонального державного управління³⁵³.

Разом із тим перебіг політико-правового розвитку Сполученого Королівства у XXI ст. знову актуалізує перегляд і модернізацію системи місцевого самоврядування та управління у зв'язку із започаткуванням процедури виходу цієї держави зі складу ЄС.

Як відомо, 23 червня 2016 року, у Великій Британії та Гібралтарі пройшов референдум щодо виходу зі складу Європейського Союзу. Феномен цього референдуму, що отримав назву «Brexit», викликав відомий полі-

353 Чернеженко О.М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасницях Європейського Союзу і в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2019. С. 77 - 80.

тичний резонанс у ЄС. Незважаючи на те, що прем'єр-міністр Д. Камерон і інші керівники держави виступали за збереження членства Великої Британії в ЄС, результати референдуму виявились наступними: 51,9% виборців висловилися за вихід Великої Британії з ЄС, а 48,1%—за збереження членства країни у ЄС.

Після оприлюднення офіційних результатів «Brexit» прем'єр-міністр Великої Британії Д. Камерон подав у відставку, Велика Британія втратила керівництво в ЄС на наступний 2017 рік і почала готуватися до виходу з Євросоюзу на підставі ст. 50 Лісабонської угоди. Врешті, у лютому 2018 року, не дивлячись на можливі збитки у 90 млрд. євро, представники Уряду Великої Британії відвезли до Брюсселю документ про вихід держави із ЄС. Але й нині, у переддень 2020 р., навіть після низки парламентських і урядових криз, Велика Британія не вийшла зі складу ЄС. Натомість, загострилися стосунки між Лондоном і Північною Ірландією та Уельсом, а очікувані трансформації системи місцевого самоврядування уповільнилися.

§ 3. Місцеве самоврядування в Іспанії

Упродовж останньої чверті століття в Іспанії відбулися докорінні перетворення та зміни, які стосувалися процесу територіальної деволюції, розбудови соціально орієнтованої держави, модернізації державного управління та інтеграції в ЄС. За цей період держава здійснила найбільш вражаючий та успішний перехід, що супроводжувався демократичною консолідацією. Іспанія повністю змінила свій політичний режим. Було розроблено проект Конституції на основі – вперше в історії Іспанії – стратегії консенсусу, а також фундаментально розвинуто систему урядування із високим рівнем політичної децентралізації.

Після конституційної реформи Іспанія дуже швидко перейшла до моделі, в якій було створено нові регіональні органи влади, що виконують роль головних колективних гравців у системі та мають власні незалежні виконавчі, законодавчі та судові органи із широкими повноваженнями. Вони здійснюють понад 65 % усіх державних витрат і мають повний перелік ексклюзивних повноважень порівняно із центральним урядом, який фактично залишається регуляторним органом.

Усі ці численні трансформаційні процеси відбулися у такий стислий термін, що зрештою подекуди спричинили певний дисбаланс, дефіцит легітимності та неефективність. До цього часу перетворення було вражаючим, але деякі із зазначених вище процесів фактично ще не завершено. Іспанія як соціальна держава, наприклад, усе ще не настільки стабільна, як інші держави-учасниці ЄС у Західній Європі. Державна служба, хоча й перебуває у процесі модернізації, все ще має подолати певний структурний консерватизм, успадкований із минулого.

Конституція Іспанії 1978 року, що чинна до сьогодні, повернула досвід Другої Республіки та задовольнила попит на самоврядування окремих територій (переважно в Країні Басків і Каталонії), створивши регіони (автономні громади) з певними повноваженнями та власними політичними інститутами з визнаним статусом (закони, схвалені Парламентом Іспанії як регіональні «конституції»). Однак автори Конституції запровадили відкриту модель, котра, без сумніву, передбачала створення баскської та каталонської громад, але детально не визначала точну кількість регіонів, які будуть ними утворені, та допускала можливість їх утворення в певний час і з різними рівнями відповідальності. Було закріплено лише право доступу до регіональної автономії та «національностей» (евфемізм, застосований для уникнення терміну «нація»).

Конституція 1978 року офіційно визнала автономію місцевих органів влади, а Закон про місцеві органи влади 1985 року надав їм можливість здійснювати повноваження у будь-якому секторі, який вони вважали потрібним для їхньої громади (загальне положення про компетенцію). Проте ця можливість стає суто теоретичною, коли більшість місцевих органів влади не мають у своєму розпорядженні достатніх економічних ресурсів. Відтак виникає парадокс: тоді як міські муніципалітети компенсують нестачу належних послуг, відповідальність за які покладається на інші органи управління, – їхні боржники перебирають на себе «непритаманні» повноваження (більшість сільських муніципалітетів нездатні надавати навіть базові послуги, які вони зобов'язані надавати за законом).

З іншого боку, слід урахувати те значення, яке мало для муніципалітетів створення автономних громад. Місцеві органи влади мають законодавчі повноваження і можуть ухвалювати нормативно-правові акти в цій сфері, проте потерпають від подвійної фінансової та нормативної залеж-

ності: від центрального уряду та передусім від уряду свого регіону. Автономні громади, що є основними політичними й інституційними гравцями, відмовилися від децентралізації на користь своїх місцевих органів влади та делегування тих конкретних компетенцій, отримати які від центральної влади їм коштувало великих зусиль. Тому цей тип відносин між рівнями управління базується не на логіці ефективної організаційної компетентності, а на логіці консервації влади. Створення автономних громад та їх конфігурація у так званій «Державі автономій» було, зрештою, необхідною передумовою демократизації країни. Одним із найпоширеніших гасел під час демонстрацій за демократію було: «Свобода, амністія та статус автономії», тобто демонстранти вимагали політичних свобод, амністії для політичних в'язнів і визнання права на самоврядування тих регіонів, які цього забажають. Якщо автори Конституції дійсно прагнули розв'язати іспанську територіальну проблему в Каталонії та Країні Басків (загострену в останньому випадку через терористичні напади з боку ЕТА), то дуже скоро автономна система поширилася на всю країну, в результаті чого її територія стала розділена на 17 регіонів та 2 автономні міста.

Отже, процес децентралізації в Іспанії має регіональну базу. Однак у той час місцеві органи влади не отримали належного місця в політичному порядку денному. Більшість із них – це сільські муніципалітети, що не мають власних ресурсів і сильно залежать від держави. На початку переходу до демократичного врядування, муніципалітети, за винятком великих міст, які посилюють свій політичний вплив, були для законодавців на другому плані.

Якщо можна стверджувати, що кінцевою метою було задоволення вимог Країни Басків і Каталонії про самоврядування, то розподіл країни на автономні громади відбувся на основі провінцій, що мали «спільні історичні, культурні та економічні характеристики» (ст. 143 Конституції), без попереднього планування й погодження моделі держави. Як зазначено вище, неточність моделі стосувалася кількості регіонів, які вона мала все-таки передбачити; крім того, не було визначено ані повноважень, які ці регіони мали б на себе перебрати, ані ритму децентралізації. Тож, з одного боку, в Конституції не було зазначено, які автономні громади створюватимуться та якою буде їх конфігурація; а з іншого – на початкових етапах децентралізації утворилась ініціативна група регіонів (громади з приско-

реним порядком набуття автономії), що отримали вищий рівень повноважень і відповідальності (Країна Басків, Каталонія, Галіція, Наварра, Валенсія, Канарські острови й Андалусія). За результатами домовленостей, підписаних у 1992 році між Соціалістичною партією (PSOE) та Народною партією (PP), було стандартизовано систему повноважень і дозволено решті десяти регіонам (громади з повільнішим порядком набуття автономії) перебрати на себе повноваження в галузі освіти й охорони здоров'я, що дозволило встановити новий баланс між громадами в другій половині 1990-х років.³⁵⁴

Консолідація та реформування місцевої влади відбувалися упродовж усіх цих років за власною логікою та ритмом. У 1979 р., після 40 років авторитарного режиму, було проведено перші демократичні місцеві вибори у майже 8 тис. територіальних одиниць Іспанії. Відтоді у муніципалітетах відбулися значні зміни. На першому етапі слабкі місцеві інституції франківського режиму мали пристосуватися до роботи в умовах демократії з урахуванням актуальності та нагальності вимог громадян. Створення системи, спроможної поліпшити якість надання послуг населенню, було головним завданням на першому етапі цього процесу.

Ці роки також було присвячено розбудові політичних та адміністративних структур, що відповідали б умовам часу. Подальші потреби визначали вже самі місцеві органи влади, які представляли їх на політичній арені через Національну асоціацію муніципалітетів і провінцій (Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP). Їх вимоги стосувалися, зокрема, розширення місцевих повноважень, поліпшення роботи фінансової системи і механізмів захисту місцевої автономії. Після тривалих переговорів із центральним урядом у рамках так званого «місцевого пакту» 1999 р. було прийнято деякі законодавчі норми, які враховували лише мінімальну частину вимог місцевих органів влади. Сьогодні на порядку денному реформування місцевої влади все ще залишається декілька невирішених питань, найзначнішими з яких є реформування фінансової системи, розширення повноважень і визначення статусу великих міст. Дискусії тривають і довкола реформи системи місцевих виборів³⁵⁵.

354 Чернеженко О.М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасницях Європейського Союзу і в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2019. С. 164 - 166.

355 Alba Carlos, Navarro Carmen. Twenty-five years of democratic local government in Spain // Reforming Local Government in Europe. Edited by Norbert Kersting and Angelika Vetter. Leske + Budrich, Opladen,

Усі ці зміни та наявні виклики, що впливають на місцеві органи влади, не можна повністю зрозуміти, намагаючись тлумачити місцевий феномен окремо від глобального процесу деволюції в Іспанії. Як відомо, демократична система, визначена Конституцією 1978 р., створила новий рівень влади – автономні громади (Comunidades Autonomas), що збігаються із національними (Каталонія, Країна Басків, Андалузія та Галісія) і регіональними утвореннями. Однією із головних цілей нової іспанської демократії стало визнання регіонального різноманіття та його інтегрування у демократичну систему.

Нині Іспанія поділена на 17 автономних громад, кожна з яких має власні політичні та відомчі структури. Діяльність місцевої влади урегульовано конституцією дуже незначною мірою. Пріоритет надавався регіональному питанню, а не місцевому.

Необхідно виокремити принаймні два додаткових елементи, що відіграють ключову роль для розуміння ситуації щодо місцевого урядування в Іспанії. По-перше, останні демократичні вибори в Іспанії, які передували переходу до демократичного устрою у 1931 р., мають символічне значення для всіх іспанців, оскільки на той час вони символізували прихід демократії та падіння монархії, успіх республіканської ідеї. По-друге, політичні партії як єдиний колективний суб'єкт у процесі розбудови демократії дуже активно критикували усі недоліки місцевих органів влади за часів франкізму (неефективність, корупція тощо). Вони також хотіли мати політичну арену для захисту власних інтересів, залучаючи нові місцеві еліти на посади в нових місцевих органах влади, а також розробляючи стратегії, які потенційно були би вигідними для них на регіональному та центральному рівнях. Історичний контекст і роль, яку політичні партії відігравали у місцевій політиці, дають підстави для висновку, що процес консолідації місцевої влади в Іспанії мав чотири основних періоди. При цьому слід розуміти, що етапи модернізації місцевого самоврядування та управління в Іспанії не можуть бути чітко розмежовані, оскільки йдеться про надзвичайно динамічний і безперервний процес:

1) у 1979 р. в Іспанії відбулися перші демократичні місцеві вибори та формування демократичних місцевих урядів. Країна розпочала перший етап реформи місцевого урядування, що насамперед характеризувався

змінами у місцевому управлінні, запровадженими для того, щоб усунути серйозні недоліки, накопичені за часів попереднього режиму. Це було дуже важливе питання, оскільки воно пропонувало політичну відповідь на нові нагальні вимоги громадян, що означало початок проявів демократії. Зазначені демократичні правила гри поклали край системі, за якої мери та члени рад обиралися із застосуванням недемократичних практик і були слухняними інструментами, повністю підпорядкованими центральної влади, яка вважала місцеві органи влади лише частиною системи державного управління під їх власною юрисдикцією.

Спонтанні демократичні волевиявлення на місцевому рівні набули кількох форм через районні об'єднання, демократичні форуми та ін. Активна діяльність, розгорнута політичними партіями, означала конкуренцію із цими соціальними факторами, маючи на меті посилення традиційних інструментів політичного представництва та залучення лідерів-популістів до владних структур. Зрештою, це зумовило подальше прогресування розпаду, деномінацію цих спонтанних механізмів громадської участі. Їх замінили на інституційному рівні – апарати політичних партій і на доктринальному – національні стратегії. Поступово активність громадян знизилася і вони перетворилися на більш-менш пасивних виборців, не зацікавлених у щоденному функціонуванні механізмів місцевої політики. Електоральна демократія в Іспанії «перемогла» партисипаторну;

2) у 1983 р. на національному рівні соціалістична партія зайняла провідні позиції в уряді Іспанії та утримувала політичний контроль за багатьма регіональними урядами. Це був початок належного розвитку «держави загального добробуту» в Іспанії. З точки зору місцевого урядування наслідки мали прояв насамперед у наявності значно більших економічних ресурсів і підвищенні відповідальності та чутливості у багатьох сферах політики. Цього було недостатньо для того, щоб подолати слабкість місцевих органів управління та створити демократичну політичну еліту. Настав час для розробки стратегій посилення ефективності місцевих урядів і вирішення нагальної потреби у перетворенні місцевих адміністрацій на нові, більш орієнтовані на управління. У певному сенсі термін «адміністрація» мав негативне забарвлення, оскільки люди пов'язували його з неефективністю, а ідея полягала у тому, щоб управляти новими ресурсами не лише демократично, а і також більш ефективно.

Складається враження, що протягом другого періоду в багатьох муніципалітетах функціонувала певна подвійна паралельна система: традиційна бюрократична модель і нова модель надання послуг, що більшою мірою враховувала потреби клієнта. Звичайно, актуальність нових управлінських структур і ролей визначається розміром муніципалітету та рівнем його розвитку. Не можна порівнювати сучасні реформи, що відбулися у Барселоні, наприклад, зі стабільною ситуацією у малому муніципалітеті в сільській місцевості;

3) у 1992 р. перед Іспанією та, звісно, місцевими урядами постала нова ситуація, що характеризувалася зростанням дефіциту державного бюджету, обмеженням процесів сталого розширення, які спостерігалися протягом останніх років, підвищенням вимог громадян, що стимулювалося стратегіями політичної конкуренції між політичними партіями. Громадяни Іспанії дедалі більше усвідомлювали нерозривний зв'язок між сплаченими податками та наданими в обмін на це послугами.

За цих умов політичні та управлінські еліти Іспанії чітко усвідомлювали потребу протистояти цим суперечливим подіям (фінансові обмеження з одного боку та зростання вимог громадян – з іншого). Це означало необхідність реформувати місцеві органи влади, намагаючись запровадити загальну логіку, спрямовану на досягнення більш ефективних результатів, виходячи із належного аналізу та оцінки вигод і витрат. Цей процес відповідав ідеям нової моделі державного управління. Через відсутність емпіричних даних неможливо детально визначити обсяги, інтенсивність і остаточні результати реалізації та експериментів із новими інструментами управління;

4) нині місцеві уряди Іспанії залучені до нової стратегії, переважними для якої є два напрями. З одного боку, вони підтримують консолідацію нової інституційної та політичної позиції стосовно центрального і регіонального рівнів урядування. З іншого боку, більшою мірою відзначено якість демократії, що досягається за рахунок участі громадян, розвитку всіх форм партисипаторної демократії.

Також слід звернути увагу, що у XXI ст., особливо останнім часом, для Іспанії, так само як і для іншої колишньої морської метрополії – Великої Британії, дедалі більшої актуальності набуває проблема прагнення регіональних еліт Каталонії, Країни Басків, Андалузії та Галісії отримати не лише більше автономії, а й реалізувати свої заявки на незалежність. Так, на 9 ве-

ресня 2014 р. Каталонія виступила з ініціативою провести референдум щодо незалежності. Вже 27 вересня того ж року Конституційний суд Іспанії визнав неконституційність цього референдуму.

Разом із тим у 2017 р. проблеми посилення незалежності автономії від центрального уряду в Іспанії вкрай загострилися. Так, лідери Каталонії взяли політичний курс на проголошення та легітимізацію на референдумі незалежності цієї автономії. На 1 жовтня 2017 р. мери міст Каталонії оголосили про проведення референдуму стосовно незалежності Каталонії, що спричинило напередодні цієї події масові арешти мерів та інших організаторів референдуму за звинуваченнями у сепаратизмі. Також слід акцентувати, що настрої жителів Каталонії щодо майбутнього статусу краю залишаються суперечливими – половина із них підтримують незалежність Каталонії, а решта виступають проти.

Підсумовуючи, можна сказати, що місцеве управління в Іспанії є третім рівнем багаторівневої урядової системи. Крім центрального уряду та 17 регіональних урядів є майже 8 тис. місцевих утворень. Фактично, третій рівень управління – найбільш складний і неоднорідний порівняно із двома першими. Створено муніципалітети, провінції, форальні громади у Країні Басків і Наваррі, комаркас у Каталонії, кабільдос на островах і манкомунідадес (спеціальні об'єднання кількох муніципалітетів), кожен з яких має спеціальні інституційні параметри, правила та завдання управління. Це різноманіття – особлива та актуальна риса іспанської системи. При цьому муніципалітети є основою місцевої системи. Жодна з інших згаданих установ не становить можливої альтернативи муніципалітетам і не послаблює їх ролі як центральної частини місцевої системи.

Іспанське місцеве управління було юридично визначено із початку політичного переходу на основі двох головних принципів: місцевої автономії та фінансової самоокупності (Конституція Іспанії 1978 р., ст. 137, 140, 141, 142). Головну законодавчу основу іспанської системи місцевого управління було розвинуто пізніше шляхом прийняття Основного Закону місцевого управління (1985 р.), Загального виборчого закону 1988 р., Закону про місцеві фінанси 1988 р. та кількох указів, що регулювали організаційну роботу і правові питання.

Ера демократії в Іспанії настала із запровадженням системи розподілу влади відповідно до Основного Закону 1978 р. Після цього в Іспанії було

створено унікальну систему автономних громад, подібних за своєю природою суб'єктам федеральних держав і наділених базовими функціями врядування, що мають відповідні структури для ухвалення та виконання законів. Згідно зі ст. 137 Конституції Іспанії автономні громади можуть бути створені, що наголошує гнучкість системи децентралізації. Інакше кажучи, конкретний регіон або нація самі вирішують, чи скористатися можливістю стати автономними. У цьому і полягає ключова характерна риса іспанської системи: набуття повноважень самоуправління є добровільним правом, доступним усім регіонам і націям.

Автономію не нав'язували, натомість «провінції зі спільними історичними, культурними та економічними характеристиками, острівні території і провінції, що історично мали статус регіонів» могли самі вирішувати, чи бажають вони мати самоуправління. Тому в іспанській системі децентралізації може бути одна, декілька або жодної автономної громади, що має самоврядування. Рішення залежить від людей, які мешкають у відповідному регіоні чи належать до певної нації. Цей аспект асиметрії в іспанській системі децентралізації закріплено в Конституції Іспанії³⁵⁶.

Отже, в Іспанії місцева структура є вкрай фрагментованою, хоча ступінь такої фрагментації є різним у різних регіонах. Існує близько 13000 місцевих утворень, з яких 8122 – муніципалітети. Велику кількість іспанських муніципалітетів можна пояснити тим, що більшість із них є сільськими, з дуже малою чисельністю населення. Так, понад 1000 муніципалітетів мають менш ніж 100 жителів; 60% муніципалітетів мають менш ніж 1000 жителів, а 84% – менш ніж 5000 жителів. Такі муніципалітети навряд чи здатні надавати населенню базові послуги; в наданні таких послуг вони є залежними від більших за розміром територіальних адміністрацій, переважно провінцій.

Реалії сільських муніципалітетів контрастують з реаліями шести великих міст, де мешкає понад 500 тисяч людей та 14 міст з населенням понад 300 тисяч. Половина таких міст зосереджена в трьох регіонах (Мадрид, Каталонія та Андалусія) та складає базу місцевої влади в Іспанії.

Така загальна, переважно сільська, структура майже не змінилася з 1960-х та 1970-х років ХХ століття – десятиліть інтенсивної внутрішньої

356 Чернеженко О.М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасницях Європейського Союзу і в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2019. С. 86 - 88.

міграції із сільських районів до міст. Хоча слабкість місцевих інститутів більше притаманна середньо-північним регіонам півострова, традиційне загальне скеровування організації місцевих податків з політичного центру поставило іспанські муніципалітети в цілому, навіть великі та середні, у становище політичного й адміністративного підпорядкування центральному уряду та, в другу чергу, урядам регіонів.

Аналіз еволюції у кількості муніципалітетів в Іспанії свідчить, що протягом десятиліть у 1960-х та 1970-х роках кількість муніципалітетів скоротилася на 13%, а з 1980-х років залишається відносно стабільною. Саме протягом цих десятиліть у країнах Центральної та Північної Європи інтенсивно впроваджувалася політика злиття муніципалітетів з метою посилення цього рівня управління та забезпечення ефективнішого надання державних послуг на місцевому рівні. Однак в Іспанії вищезгадане обмежене скорочення кількості муніципалітетів не було результатом жодної продуманої політики центрального уряду – воно стало природним наслідком фізичного зникнення багатьох громад після міграції населення до міст та побудови широкої водогосподарської інфраструктури.

Немає сумніву, що фрагментація муніципальної структури є перешкодою для ефективного надання послуг та співпраці з іншими рівнями врядування у запровадженні центральних і регіональних урядових послуг. Насправді, більшість іспанських муніципалітетів практично не мають людських і матеріальних ресурсів для підтримання своєї мізерної адміністративної структури, що робить їх одночасно вкрай залежними фінансово від центрального уряду та від свого регіонального уряду в наданні населенню базових послуг. Цікаво, що, незважаючи на свою неспроможність надавати послуги, малі муніципалітети дуже добре відіграють свою роль політично-представницьких інститутів, посилюючи почуття приналежності громадян до своїх малих місцевих громад, сприяючи активнішим формам громадянського залучення (у тому числі участі у виборах) у великих містах та в цілому не вимагаючи жорсткої партійної дисципліни, більш характерної для великих міст та інших рівнів управління.

Отже, загальною рисою іспанських муніципалітетів є їхня інституційна слабкість, однак правда й те, що муніципалітети є надзвичайно неоднорідними, що відображає соціальну, культурну, територіальну, економічну й демографічну різноманітність країни. Попри ці розбіжності, що поясню-

ють організаційну конфігурацію муніципалітетів та прийняття ними диференційованих повноважень і фінансування, центральний уряд традиційно прагнув нав'язати стандартизовану й централізовану форму організації, що зрештою втілилось у надання ним обов'язкового набору стандартизованих компетенцій, залежно лише від кількості населення.³⁵⁷

§ 4. Місцеве самоврядування в Італії³⁵⁸

Одна з найскладніших проблем сучасних демократичних держав полягає у спробі створення з місцевих громад прикладів автономії і демократичного самоврядування, здатних співіснувати в унітарній державі. На європейській арені Італія являє собою приклад непростої спроби створення інститутів влади плюралістичної держави, що ґрунтуються на існуванні з під-державними структурами, конституційно оптимальною і гарантовано збалансованою автономією: «Республіка складається з муніципалітетів, провінцій, міст—метрополій, областей і держави» (п. 1 ст. 114 Конституції)³⁵⁹.

Численні проблеми, з якими стикається Італія, викликані сукупністю чинників, частина яких має регулятивну і інституціональну природу, а інші — економічну і соціальну.

Що стосується перших чинників, слід врахувати, що Конституція Італії, незважаючи на її зміни в 2001 році, і сьогодні є неповною формою державності в процесі завершення. Області Італії, хоча вони і можуть розраховувати принаймні відповідно до документів на важливу здатність самоорганізовуватися і функціонувати згідно із статтями 117 і 118 Конституції, на основі великої кількості законодавчих, регулятивних і адміністративних повноважень, здається, ніколи не були спроможні (при одностайному судженні про конституційну доктрину) повністю скористатися можливос-

357 Чернеженко О.М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасницях Європейського Союзу і в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2019. С. 195 -197.

358 Цей параграф монографії є результатом спільних міркувань професорів Університету Кальярі Андреа Деффену і Джанмаріо Демуро. Матеріали, надані професором Демуро є частиною статті під назвою «La Repubblica delle autonomie, una e indivisibile», яка видана на Federalismi.it, n. 7/2018. Цей текст уперше був виданий Éditions Mare & Martin (у Парижі) як спільна робота під керівництвом професора Franck Laffaille під назвою L'argent. З люб'язного дозволу редактора.

359 Про Статтю 114 Конституції див. у G. Demuro, Articolo 114 della Costituzione, in Commentario alla Costituzione, sous la direction de R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Utet, Torino, vol. III, p. 2165 ss.

тями, визначеними Конституцією³⁶⁰. Невипадково в Італії все ще обговорюється питання кризи регіонів³⁶¹. Було також зазначено, що завдяки глобальному економічному потрясінню й економічній рецесії, що йде після нього, областям стало важко брати на себе ефективні політичні ініціативи, спрямовані на державний гіперінтервенціонізм, що призвів до створення **безпрецедентного неоцентрального законодавства**³⁶². **Зокрема, неоцентралізм держави визначив** параліч процесу здійснення «фінансового федералізму», який був старанно, хоча і повільно, розпочатий в попередніх роках і, який, ймовірно, міг би допомогти регіонам більш ефективно, автономно і абсолютно компетентно застосувати властиві їм законодавчі права.

Дійсно, відповідно до статті 119 Конституції Італії і змін до Конституції 2001 року, області й органи місцевого самоврядування мають автономні фінансові ресурси, встановлюють і використовують свої податки і доходи, користуються надходженнями від державних податків, що призначаються для їх області³⁶³.

Якщо ці **труднощі викликані невдачею конституційного референдуму грудня 2016 року, який міг би змінити важливі частини італійської автономної структури, нам стає зрозуміло стан глибокої кризи італійської регіональної держави**³⁶⁴.

360 Про регіоналізм в Італії, його розвиток та кризу дивіться серед інших у AA.VV. *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, edited by T. Groppi, M. Olivetti, Giappichelli, Torino, 2003; A. Anzon, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Giappichelli, Torino, 2002; F. Pizzetti, *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2002; A. D'Atena, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2019; P. Caretti, *Quale futuro per il nostro incerto regionalismo nella prossima legislatura?*, in *Le Regioni*, n. 1/2006, p. 3 ss.

361 G. Rolla, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, in *Le Regioni*, n. 1/2019, p. 141 ss.; S. Mangiameli, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4/2012, p. 711 ss.; E. Merloni, *Alla ricerca di un nuovo senso per un regionalismo in crisi*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, p. 783 ss.

362 Для додаткової інформації див. S. Mangiameli, *Le Regioni tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, Milano, 2013.

363 Питання про фискальний федералізм див. у F. Gallo, *L'incerta sorte del federalismo fiscale*, in *Il Mulino*, n. 2/2016, p. 359 ss.; A. Brancasi, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, n. 1/2003, p. 41 ss.; G. Pitruzzella, *Problemi e pericoli del federalismo fiscale in Italia*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, p. 977 ss.; E. Corali, *Federalismo fiscale e Costituzione: essere e dover essere in tema di autonomia di entrata e di spesa di regioni ed enti locali*, Giuffrè, Milano, 2010.

364 Про проект конституційної реформи дивіться у AA.VV. *Le proposte di riforma della Costituzione*, by A. Cardone, ESI, Napoli, 2014.

Крім того, як згадано вище, є економічні і соціальні чинники, які гальмують процес федералізації Італії, і які можна коротко узагальнити як глибоку прірву і реальні розбіжності між північними і південними областями. Економіст Джанфранко Вієсті писав: «Італія – це молода, але невизначена для майбутнього країна. Країна відмічена з часів своєї появи значною віддаленістю між її областями не лише географічно, але і культурно; і в процесі розвитку стало очевидним збільшення територіальних, економічних розбіжностей»³⁶⁵. Це можна назвати історичною відмінністю, яка за ці роки значно не зменшилася і яка поза всяким сумнівом викликає передусім на півдні Італії страх, незважаючи на вимоги щодо більшої автономії від багатих областей півночі, недоотримання фінансових ресурсів для Південної Італії і таким чином зменшення рівня використання послуг, пов'язаних із громадянських і соціальними правами³⁶⁶, що дозволяє вважати, що істинне «відділення багатих» відбувається в Італії і сьогодні³⁶⁷.

У коротко описаному контексті вимога, офіційно представлена у 2017 році трьома північними областями: Ломбардія, Венето, Емілія-Романья, згідно із п. 3 ст. 116 Конституції, націлена на отримання та передачу нових і додаткових законодавчих повноважень і відповідних фінансових ресурсів. Вимога, як ми побачимо далі, стала частиною попередньої угоди з урядом, сприяла широким і глибоким обговоренням між науковцями, політиками і представниками громадянського суспільства. Чи відповідає вимога цих трьох областей відокремити себе від інших через порядок, установлений італійською Конституцією, принципам єдності і неділимості республіки? Як урегулювати автономію областей із рівними правами громадян по усій національній території? Аналіз цієї проблеми і є нашою метою. У пунктах 2-5 будуть представлені загальні теми відносин між автономією і єдністю республіки, а пункти 6-9 нададуть пояснення цих принципів завдяки аналізу вимог про згадане вище регіональне диференціювання.

Принцип єдності і неділимості італійської держави – це не лише 70 років її існуванні в якості республіки, це має і глибше значення. Насправді принцип єдності – єдина спадщина ліберальної держави, яку було включено безпосередньо в Конституцію Італії без будь-якого посередництва;

365 G. Viesti, *Autonomia differenziata. Un processo distruttivo*, in il Mulino, n. 3/2019, p. 1 ss.

366 Ця теза підтримана, зокрема, М. Villone, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

367 G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Roma-Bari, 2019.

як набутий елемент, формат, який походить з минулого і повинен співвідноситися із плюралізмом автономій, який Конституція визначає як основу республіки. В Альбертинському Статуті дійсно не могло бути ніякого посилення на баланс між єдністю і автономією, тому що у той час «автономістський вимір був абсолютно відсутній»³⁶⁸, існувала тільки адміністративна децентралізація, яка була пригнічена фашистською диктатурою.

Автономії в різних варіантах Конституції є реальними інноваціями Конституції Італії 1948 року, які внесені в централізовану і гарантовану адміністративну структуру у складі Республіки.

Проте, щоб продемонструвати особливості історії італійської Конституції, звичайні області, які мали бути встановлені впродовж року після вступу в силу Конституції 1848 року, з'явилися лише в програмі Лівоцентристського уряду у 1967 році і остаточно були визначені тільки в 1970 році. Таким чином, ст. 5 Конституції є основним принципом, який бере початок з минулого і визначений у розділ V Конституції. Він був включений в конституційний текст у самий останній момент під час Конституційних зборів у розділ основного принципу Конституції, а не в другу частину його тексту присвячену організаційним аспектам. Це вплинуло і на подальші можливі трактування: від основного принципу «випадкового» переходу до принципу єдності і неділимості основ республіки.

Дореспубліканський принцип, закріплений у ст. 5 Конституції, свідчить про те, що: «Республіка – одна і неділима, визнає і підтримує місцеву автономію; допомагає здійсненню найбільшої адміністративної децентралізації, яка залежить від держави; регулює принципи і методи його законодавства стосовно вимог автономії і децентралізації». Ст. 5 Конституції можна у свою чергу розділити на три основні частини, а потім об'єднати в єдине ціле: єдність, автономія, децентралізація, звертаючи увагу на неділимість республіки.

Теза, яку ми маємо намір визначити, полягає в тому, що принцип єдності і неділимості республіки до сьогодення є унітарним, що зберігає єдність республіки. В якості демонстрації того, що було сказано вище, можна зазначити, як невеликі за об'ємом, але тверді рішення Конституційного суду, які визначені у ст. 5 Конституції як основи територіальної

368 R. Bifulco, Articolo 5 Cost., in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (edited by), Commentario alla Costituzione, Vol. 1, Giappichelli, Torino, 2006, p. 133.

цілісності держави або як інструмент нагадування про лояльну співпрацю між державою, областями і місцевою владою³⁶⁹. В зв'язку з цим доречно звернути увагу на той факт, що рішення Конституційного суду, які за ці роки займалися делікатними проблемами, такими як допустимість регіонального консультативного референдуму, спрямованого на оголошення незалежності областей або створення обласних органів, закликали складати новий обласний статут, завжди могли не допустити виникнення питання про неділимість республіки з аргументами, спрямованими на послаблення і відвертання політичних конфліктів³⁷⁰. Варто звернути увагу і на основні рішення.

У судовому рішенні № 256/1989 суд спирався на рішення області Сардинія провести регіональний консультативний референдум про присутність військових баз Санто-Стефано на півночі Сардинії. Відповідно до рішення Конституційного суду міжнародна політика (після рішення про вибори, угоди і договори), а також «... військовий захист вважаються пріоритетними інтересами з їх унітарною і неділимою основою держави, і щоб ці питання не могли бути предметом консультативних референдумів, проведених областями, чий повноваження підлягають розгляду як послідовність державних постанов у рамках тих же самих питань. Безумовно, навіть при тому, що ці референдуми не є зобов'язуючими і не формують волевиявлення органів управління, які скликали їх, проте вони залишаються політично значимими, і їх результати можуть зумовити дії в майбутньому, а контрольовані вибори, що належать певним центральним органам і країні, такими, що впливають на конституційний і політичний лад, але не є думкою усього виборчого органу».

Продовжуючи судження про використання регіональних консультативних референдумів, згідно з рішенням № 470/1992, Конституційний суд області Венето оголошує про конституційну незаконність «гіпотези регіонального консультативного референдуму державного закону для редагування положень Конституції відносно регулювання областей».

369 По темі див. у T. Cerutti, *Istanze autonomiste e secessioniste nelle pronunce dei giudici costituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 7/2018, p. 110: «Єдність, про яку йдеться у ст. 5, є політичною, враховуючи існування єдиної Держави, не має на увазі, що її треба вважати унітарною також і з правової точки зору».

370 A. Anzon, *La vicenda catalana: un banco di prova per le categorie del diritto costituzionale*, in *Lo Stato*, n. 9/2017, p. 228.

Відповідно до рішення Суду запропонований закон Венето порушує ст. 121 п. 2 і ст. 138 Конституції, тому що такий референдум, будучи не зобов'язуючим, міг би зумовити контрольований вибір центральних органів влади мати виняткову компетентність на подальших етапах процедури формування державних законів із ризиком негативного впливу на конституційний і політичний лад держави, тому що «типовість» цієї процедури не дозволяє введення на початковому етапі додаткових елементів, не визначених конституційним текстом, і ймовірно «погіршить» саму процедуру, особливо тоді, коли, як і в цьому випадку, вона спрямована на процедуру розгляду Конституції, для якої популярна консультація вже представлена у вигляді підтверджувального референдуму, на який можна скликати тільки виборчий орган.

Як і в попередньому прикладі, у рішенні № 496/2000 Конституційний суд має справу з ініціативою області Венето разом із конституційним правом по конкретних формах і умовах автономії в тій же самій області. Суд встановлює, що «закон області Венето конституційно не має правову силу, оскільки містить «консультативний референдум за уявленням пропозиції про конституційне право встановлювати в області Венето конкретні форми та умови автономії», оскільки цей закон торкається населення області – процес, який має як свої вимоги, так і постійну політичну мету змінити конституційний лад, – функцію, яка ламає лінію конституційного ладу щодо відносин між прямим і універсальним голосуванням на референдумі та Конституцією.

Насправді, оскільки ст. 138, Конституція передбачає, що рішення про конституційний перегляд вимагає передусім, політико-парламентського подання, вважаючи, що народ під час референдуму, відповідно до Конституції, не може бути рушійною силою конституційних інновацій, і що таке втручання не може бути звичайною схемою, а повинно мати типові форми у рамках процесу, і що завдяки часу, методам і етапам, в яких все це чітко викладено, визначається політичний вибір максимальної раціональності, який зі свого боку здатний знижувати ризик того, що цей вибір пов'язаний з випадковою ситуацією чи автономною упередженістю, оскільки спірний закон стверджує, що слід звертатись до людей і переконати обласний виборчий орган у необхідності внесення змін до Конституції, оскільки процедурний і організаційний перегляд пов'язаний із

поняттям єдності і неділимості республіки (ст. 5 Конституції), не залишають місця для обласних народних консультацій, які вважаються проявом автономії».

І нарешті треба пам'ятати два подальші рішення італійського судді про неділимість республіки. Спочатку, відповідно до рішення № 365/2007, Конституційний суд визначає, що «назва закону області Сардинія від 23 травня 2006 № 7 (Заснування, повноваження і організація Ради згідно з новим законом про автономію і суверенітет населення Сардинії) є конституційно незаконною у виразі «і суверенітет». Безумовно, що існує суперечність між пп. 2, 5 і 114 ст. 1 Конституції і ст. 1 Спеціального нормативного акта області Сардинія, де регіональний закон № 7 від 2006 року «приймає як можливий зміст нового спеціального статуту типових інституцій систем федерації, радикально несумісних із мірою обласної автономії, нині гарантованої в нашій конституційній системі для областей, оскільки законодавчий зміст такого типу чинить неприйнятний тиск на свободу оцінки у Парламенті при прийнятті відповідного конституційного права».

І нарешті, відповідно до рішення № 118/2015, Конституційний суд підтверджує, що рішення області Венето № 16 від 19 червня 2014 року «конституційно незаконне, бо порушує ст. 5, 114, 138 і 139 Конституції і передбачає оголошення про консультативний референдум з питання незалежності Венето. Хоча республіканська резолюція визнає принципи соціального і інституційного плюралізму, а також територіальну автономію, усе це може привести до фрагментації системи і виправдати ініціативи, спрямовані на опитування виборців, хоча і консультативно, про можливий розкол через встановлення нового суверенного суб'єкта.

Отже, вищезгаданий референдум не лише торкається фундаментального вибору на конституційному рівні, який відокремлений від регіональних референдумів, але й пропонує інституційні обурення, що радикально суперечить основним принципам єдності і неділимості республіки».

Раніше ми показали зв'язок між автономією територіальних утворень і єдністю держави, перевірили впровадження принципу неділимості республіки, яке в Італії вважається абсолютним обмеженням для перегляду Конституції, і тому не йдеться про зміни у самій Конституції³⁷¹.

Проте, оцінка автономії може бути зрозуміла як аналіз регіональної демократії в Італії та бути альтернативою для створення федерації. Сьогодні

371 F. Giuffrè, *Il principio unitario nella Repubblica delle autonomie*, Monforte editore, Catania, 2008, p. 156.

єдність республіки – це найвищий принцип, який не може бути визначеним для конституційного перегляду, тому що підриває єдність, а скликання засновницьких зборів і законодавчої влади поставило б під загрозу визначення італійської держави в її унітарному сенсі. І не збігом є рішення іспанського Конституційного суду від 17 жовтня 2017, яке встановило, що проголошення Каталонії незалежною державою несумісне з єдністю іспанської країни, на якій ґрунтується Конституція.

У силу цього неділимість – це фундаментальна причина єдності, але чи можемо ми вважати, що республіка не визнає автономії? Чи визначається вона лише як централізована республіка? Чи республіка заперечує відмінності і відмінняє, наприклад, значення особливої області згідно із ст. 116 Конституції Італії?

Єдність і автономія взаємопов'язані і покладені в основу побудови федерації в Італії. Слід лише згадати деякі приклади історичних заяв: в 1921 році, перший Конгрес партії Сардиністів запропонував створити державу в «республіці, в якій федерація утворена з автономних областей»; У 1922 році на другому Конгресі партії Сардиністів один інтелектуал Сардинії на ім'я Камілло Белльєні запропонував конфедерацію за моделлю Сполучених Штатів або Швейцарії; у 1945 році посмертна і таємна публікація книги юриста Сільвіо Трентіно «Держава, нація, федералізм»³⁷²; і нарешті виступ Еміліо Луссу, який в 1947 році на Засновницьких зборах оголосив про можливість прописати федералізм Італії в Конституції і говорив: «Луссу бореться один проти правих, історичних лівих і центром і йому вдається добитися зменшеної форми федералізму і розпаду центру»³⁷³.

Але Італія не стала федеративною державою з появою республіки, а федералізм залишився тільки наміром. Ми повинні запитати себе, яку оцінку можна дати принципам автономії, проголошеним в ст. 5 Конституції і що ці принципи, за словами Костантіно Мортаті, припускають необхідну «незалежність від інших повноважень»³⁷⁴. В італійській Конституції було гарантовано автономію для областей і визначено «фундаментальні правила для їх територіального розширення»³⁷⁵, а Конституційному суду

372 S. Trentin, *Stato, nazione, federalismo*, Milano, La Fiaccola, Milano, 1945.

373 Відносно підходу добре підсумовано V. Crisafulli, *Politica e Costituzione – Scritti «militanti»* (1944 - 1945), Giuffrè, Milano, 2018, p. 115.

374 C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976, p. 824.

375 *Idem*, p. 887.

було ввірено вирішувати конфлікти з центральними органами влади. Зважаючи на особливості території, Італія з появою областей стала, на думку Костантіно Мортаті, «чітко сформованою державною структурою»³⁷⁶.

Така оцінка може бути зроблена і за допомогою інструмента визначення кількісного параметра демократії, участі і відповідальності за усвідомлення республіки як держави (республіка, яку Мортаті називав держава-людина³⁷⁷), щоб зрозуміти республіку як єдину систему централизованної держави і автономії, і саме це називають держава-грумада.

Використовуючи основний принцип регіональної демократії як параметр, ми можемо сказати, що ст. 5 Конституції зміцнює єдність, але в той же час підтримує неділиму республіку³⁷⁸ і реалізує принцип держави, що поділяється на області, абсолютну новизну для того часу, коли формувалася Конституція Італії, і нині все ще надзвичайно далекоглядну для ефективного зміцнення єдності. З цієї точки зору достатньо узяти приклад Корсики, яка, незважаючи на абсолютну більшість прибічників автономії (після місцевих виборів 2015 року представлена 43 депутатами із 63, що належать до двох партій, які підтримують автономію (Femu a Corsica і Free Corsica), все ще не має закону про автономію³⁷⁹. Єдність Французької Республіки не є синонімом визнання плюралізму і включення слова «Корсика» в Конституцію все ще обговорюється, тобто пропозиція, яку професор Ванда Местор вважає абсолютно сумісною із французьким визначенням «неділимої республіки»³⁸⁰.

Принцип неділимості в силу цього не суперечить визнанню територіальних особливостей і зміцненню автономії місцевої влади. Проте вірно і те, що опір центральних органів виконавчої влади наданню більшої автономії дуже сильний. В Італії, зокрема після вступу в силу Конституції 1948 року, як нещодавно писав Сандро Стайано, «обледеніння» торкнулося багатьох частин тексту Конституції, що привело до необхідності Парламентом внести зміни до текстів закону. Християнські демократи і інші

376 Ibidem.

377 Idem, p. 821 ss.

378 S. Staiano, *Costituzione italiana: articolo 5*, Carocci, Roma, 2017.

379 Cfr. A. Cossiri, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale – I fattori normativi*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 155, який вивчає, що в Італії «поділ на області [які вносять свій вклад] є недоліком, щоб перешкоджати [...] ефективному розвитку регіональної політичної автономії».

380 Інтерв'ю, проведене P. Roger, *Le statut constitutionnel de Corse au centre de débats*, in *Le Monde* del 23/01/2018.

союзницькі сторони насправді «заморозили» розділ V Конституції, присвячений областям і органам місцевого самоврядування³⁸¹, дозволивши тільки п'яти областям, згаданим у ст. 5 Конституції, чиї статuti були схвалені безпосередньо засновницькими зборами, продовжувати працювати. Відповідно до ст. 2, ми повинні почекати до 1970 року, щоб мати право діяти як 15 звичайних італійських областей.

Отже, саме особливі області взяли на себе тягар розвитку демократії в Італії в період між 1948 і 1970 роками і під час роботи Засновницьких зборів, вважали це за «безперечний факт»³⁸². Таким чином, послідовність є такою: 1970 р. – звичайні області; 2000 р. – перегляд розділу V і поява нової концепції «єдності в інтеграції» між рівнями уряду; 2014 р. – Європейська Хартія для багаторівневого управління.

Можна з упевненістю сказати, що принцип автономії став європейським принципом і виконав пророцтво тих, хто довго визначав автономію як «внутрішню сторону державного суверенітету»³⁸³.

Як раніше було зазначено, неділимість республіки дійсно ніколи не ставилася в Італії під сумнів, і ми можемо навіть вважати, що цей принцип, проголошений у Конституції 1948 року, мав непрямий ефект, що гарантував твердість у стабілізації республіканських ідеалів. Слід розглянути деякі параметри:

1. У неділимій республіці більше демократії, більше участі і більше відповідальності, оскільки демократія поширена на усьому регіональному рівні, навіть якщо в модель держави треба все ще вникати. Ми дуже добре знаємо, що бракує законодавства, яке відповідало б принципу автономії та багаторівневій адміністративній організації.

2. Демократія в неділимій республіці сильніша завдяки регіональній владі, тому що вона менше ризикує, чим можлива автократія³⁸⁴.

381 S. Staiano, *Costituzione italiana: articolo 5, cit., passim*.

382 *Idem*, p. 15.

383 G. Berti, Art. 5, in *Commentario della Costituzione*, edited by G. Branca, *Principi fondamentali*, I, Artt. 1 - 12, Zanichelli, Bologna, 1975, p. 288, citato da L. Ronchetti, *L'autonomia e le sue esigenze*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 257.

384 E. Gianfrancesco, *La partecipazione delle Regioni alla vita dello Stato (e della Repubblica): bicameralismo, Camera delle Regioni e Conferenze*, in J.M. Castellà Andreu, S. Pajno, G. Rivosecchi, G. Verde (edited by), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 189: «the Regions as a limit to power (of the State), and therefore a guarantee of freedom against any authoritarian adventure».

Дійсно, області гарантували стабільність в республіці і поширення адміністративних послуг на своїй території. У нас взагалі немає доказу гарантії стабільності демократії, але ми можемо сказати, що області гарантували тривалість республіки з точки зору єдності.

3. Чи гарантували області краще управління? Такий погляд має явно негативний характер. На думку Сабіно Кассезе, області підвищили рівень гіперуправління, свого роду «матеріальну частину Конституції» публічних адміністрацій більше зацікавило управління потоком державних грошей, ніж ефективно і належне публічне управління³⁸⁵. Є ще явища політики казенної годівниці і корупції, які існують з моменту утворення республіки. Досить прочитати короткий виклад промови Еміліо Луссу в Сенаті від 14 лютого 1968 року:

«Було б краще, якби обласні радники областей із особливим статусом, яких на Сицилії називають депутатами, і обласні радники областей із звичайним статусом, які, можливо, були обрані восени 1969 року або їх представники, відвідали принаймні два кантони Швейцарії, один двомовний, а другий із представниками етнічних груп, дві області федеративної Австрії та зі всього цього ви б дізналися про деталі бесіди з їх топменеджером про реальне внутрішнє функціонування, їх адміністративну суворість, бюджет, витрати на загальні збори і керівництво, найманий персонал, зарплату їх самого високого і самого низького за рангом представника і чиновника, про паркування автомобілів, перешкоджання випадкам самоуправства і привілеї та інші важливі звичаї і традиції. Таким чином, необхідність досягнення мети є громадським інтересом, а не владою заради себе, який виходить з поведінки лідерів, не націлених на зміцнення патронажу при призначенні на посаду, що ми постійно і робимо, і формування законів і виконання мінімальних завдань³⁸⁶».

4. Автономія – це конкретний бар'єр для розділення, відродження націоналізму і популізму. Спільним знаменником повернення невеликих країн є страх, а політичні сили завжди коливаються між напругою представників невдоволених виборців і тривалої напруги. Регіональні політичні системи, які мають обласну партію, поза сумнівом надають стабільність демократії, наприклад, Народна партія Південного Тіроля (SVP)³⁸⁷, яка з

385 S. Cassese, *Governare gli italiani: storia dello Stato*, il Mulino, Bologna, 2014.

386 E. Lussu, in *Studi sul XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, 1968, p. 392.

387 Südtiroler Volkspartei (SVP) є італійська провінційна політична партія, що відповідно до статуту представляє інтереси німецьких і ладінських мовних груп Південного Тіроля.

проектом «повної автономії» прагне максимально розширювати податкові та освітні повноваження Треніто-Альто-Адідже³⁸⁸.

5. В Італії є відмінності між 15 областями із звичайними статутами і 5 регіонами з особливими статутами, навіть якщо проста економічна причина, яка сприяла їх створенню, здається сьогодні недостатньою для багатьох областей і реально колись підвищиться завдяки незначним напруженим стосункам між багатими особливими областями півночі і сусідніми звичайними областями³⁸⁹; напруга, яка, ймовірно, може бути здолана за допомогою спланованої диференціації областей.

Важливим в аспекті вивчення муніципального досвіду Італійської Республіки є питання щодо співвідношення та взаємодії принципів автономії та демократії. Аналіз єдності Італійської Республіки можна розпочати з лекцій в Гарварді, прочитаних Гаetano Сальвеміні, який у кінці роздумів про походження фашизму, стверджував, що Італія досягла єдності завдяки війнам за незалежність італійської державності та підвищення рівня демократії. Незалежність і єдність держави, за словами Сальвеміні, є передумовою демократії, і можна навіть вважати, що саме принцип єдності є історичною основою республіки³⁹⁰.

Великою проблемою сьогодні є захист місцевої і регіональної демократії на тлі недовірливого відношення до цієї самої демократії. Наразі початком її захисту є розуміння того, що обласна автономія – це невід’ємна частина самої демократії. І не випадково ст. 5 Конституції Італії визначає місцеву і регіональну демократію як основні принципи, навіть якщо усе це очевидно, а Конституційний суд завжди ставив понад усе єдність автономії³⁹¹. Ми повинні пам’ятати, що культура регіональної демократії має давні корені до появи Конституції, і може висунути свою старовинну ідею особливої автономії в європейському сенсі з урахуванням екологічного і природоохоронного ландшафту, загальний підхід до захисту узбережжя і територіальної цілісності, захисту мови і культури, права на здоров’я і освіту. Усі права, але із спеціальним територіальним підходом, у першу

388 C. Bertolino, Una proposta di Stato «da cui ripartire», Промова з нагоди презентації книги професорів Д. Демуро та Р. Лувен «Emilio Lussu, Emile Chanoux. La fondazione di un ordinamento federale per le democrazie regionali» – Torino, 14 maggio 2018, p. 4: «Автономія і федералізм фактично сприяють Республіці і повністю протирічать популістським тенденціям».

389 G. Coinu, G. Demuro, F. Mola, La specialità sarda alla prova della crisi economica globale, ESI, Napoli, 2017.

390 G. Salvemini, Le origini del fascismo in Italia – Lezioni di Harvard, Feltrinelli, Milano, 2015, p. 10.

391 S. Staiano, Costituzione italiana: articolo 5, cit., passim.

чергу мають бути сприйняті громадою, яка це вимагає.

Культура обласної автономії – це частина національної демократії і через неї ми також можемо представити Європі свою конституційну єдність.

Майбутнє автономії полягає в реалізації принципу єдності у багатонаціональній республіці і згідно з новою географією влади, суб'єкт, який був забутий економістами і соціологами, але до якого повинні повернутися прибічники конституційної форми правління, розуміють, що диференціація зміцнює єдність.

У контексті дослідження заслуговує на окрему увагу конституційна реформа 2001 року в аспекті диференціації областей.

Конституційну реформу Італії, схвалену конституційним законом № 3/2001, можна розглядати у якості спроби, як було зазначено вище, посилити принцип автономії, про що йдеться у ст. 5 Конституції, і зберегти принцип єдності і неділимості республіки. Зокрема, реформа 2001 року розширила роль і повноваження звичайних областей, гарантуючи також особливим областям на додаток до наявних функцій, уже визначених відповідними законами, найсприятливіші умови розвитку як наслідок проведення конституційної реформи 2001 року³⁹².

Важливо наголосити на тому, що разом із конституційним переглядом 2001 року була зроблена спроба дати відповідь на найважливіші вимоги щодо більшої автономії, висунутих областями Північної Італії і підтриманими «Лігою Півночі», партією, яка в ті роки мала загальну підтримку в північних областях Італії. Партія «Ліга Півночі» висловлювала вимоги багатьох регіонів, таких як Венето, Ломбардія, П'ємонт і вирішила порушити договір національної солідарності, на якій базується італійська Конституція і яка визнає рівні гарантії громадянських і соціальних прав усіх громадян Італії незалежно від місця проживання³⁹³.

«Ліга Півночі», з іншого боку, запропонувала проекти реформи, націлені на встановлення принципу, коли податки і виплати, що стягуються на території областей, повинні залишатися, хоч би у невеликій кількості,

392 AA.VV., *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano*, edited by L. Violini, Giuffrè, Milano, 2005; AA.VV., *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma*, Giuffrè, Milano, 2005; P. Caretti, *Stato, Regioni ed enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2003; B. Caravita di Toritto, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2002.

393 Про Лігу Півночі див. G. Passarelli, D. Tuorto, *La Lega Nord oltre il Po*, in Il Mulino, n. 4/2009, p. 663ss.; R. Biorcio, *La Lega nord e la transizione italiana*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1/1999, p. 55 ss.

у громадян, що мешкають на цій території, таким чином сприяти відновленню балансу податків, що завжди було характерним для Італійської Республіки³⁹⁴. Упродовж цих років із більшою наполегливістю прибічники тез «Ліги Півночі» резюмували вимогу багатих північних регіонів про «фінансові надлишки». Фінансовий надлишок означає відмінність між усіма доходами, які державні установи (регіональні і місцеві) беруть із цієї території і ресурсів, які витрачені на цій території.

Стосовно регіонів фінансовий надлишок розраховувався як різниця між сплаченими податками і сукупними витратами на соціальні потреби, наприклад, у вигляді перерахованих або загальних соціальних послуг.

У такій державі як Італія, характеризуючи глибокі економічні відмінності між (для спрощення) областями півночі (багатими) і півдня (бідними), стає зрозуміло, що цінності фінансового надлишку дуже відрізняються³⁹⁵. Безперечно, згідно з оцінками, що проводились у минулі роки вченими близькими до точки зору «Ліги Півночі», діапазон фінансового надлишку для північних італійських областей змінився від 50 до 80 мільярдів євро на рік, тоді як для південних областей був навіть із негативним результатом, приблизно від 41 до 79 мільярдів євро³⁹⁶. При такій помітній різниці на деяких етапах її історії, що характеризується збільшенням прибічників «Ліги Півночі», говорили про можливий розкол Північної Італії, про схвалення реформ розділу V Конституції, лівоцентристською більшістю, було не інакше як спробою обмежити виборчий успіх Ліги. Реформа, відповідно до якої вносились зміни до розділу V Конституції і розширювались законодавчі, регулятивні і адміністративні повноваження областей, все ж таки прагнула зберегти правильний баланс між автономією і єдністю республіки, між диференціюванням територій і гарантією гомогенного задоволення фундаментальних прав усіх громадян³⁹⁷.

Таким чином, саме ураховуючи баланс між автономією областей і місцевою владою, з одного боку, і неділимість республіки, з іншого боку, п. 3 ст.

394 Щоб розуміти культурне походження ідей, див. роздуми S. B. Galli, *Il grande Nord. Cultura e destino della Questione settentrionale*, Guerini and associates, Milano, 2013.

395 Щодо економічних і фінансових питань податкового залишку див. A. Zanardi, *Alcune osservazioni sui profili finanziari delle bozze di intesa sull'autonomia differenziata*, in *Astrid Rassegna*, n. 5/2019, p. 1 ss.

396 Для аналізу результату фінансового надлишку див. L. Ricolfi, *Il sacco del Nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Guerini e associates, Milano, 2010.

397 За цією тематикою див. AA.VV., *il «nuovo» ordinamento regionale. Competenze e diritti*, edited by S. Gambino, Giuffrè, Milano, 2003; AA.VV., *Alla ricerca dell'Italia federale*, edited by G. Volpe, Edizioni Plus, Pisa, 2003.

116 Конституції, що ввів поняття диференціації областей, має бути проаналізований³⁹⁸. Визначивши у п. 1 ст. 116 Конституції, що «Фріулі-Венеція-Джулія, Сардинія, Сицилія, Трентіно-Альто-Адідже і Валле д'Аоста мають особливі форми і умови автономії, відповідно до особливого статуту прийнятого конституційного права, п. 3 тієї ж статті свідчить, що «додаткові форми і особливі умови автономії» можуть також надаватись і звичайним областям.

Отже, починаючи із 2001 року, навіть окремі звичайні області можуть отримати визначені повноваження, тим самим диференціюючи себе одна від одної³⁹⁹.

У п. 3 ст. 116 Конституції йдеться про наступне:

а) функції, які згідно із п.3 ст. 117 Конституції співпадають із повноваженнями законодавчої влади усередині держави, можуть виконуватися в тих областях, які вимагають цього⁴⁰⁰. Список функцій може бути великим: від зовнішньої торгівлі до охорони здоров'я, від виробництва національної енергії до поліпшення культурної спадщини, від наукового дослідження до організації систем зв'язку і транспортних систем. Принаймні теоретично питання функціонування законодавчої влади між державою і областями, відповідно до п. 3 ст. 117 Конституції, могли стати питаннями виняткової законодавчої влади областей, якими задовольнили вимоги диференціації;

б) функції виняткових повноважень держави, визначених у п. 2 ст. 117 Конституції відносно «загальних правил на освіту», «захист довкілля, екосистеми і культурної спадщини», створення справедливості для мирного життя;

в) для отримання більших повноважень зацікавлена область повинна відправити запит до початку переговорів, націлених на досягнення згоди з державою. Згода, досягнута з державою, повинна базуватись на принципах фінансового федералізму, встановленого ст. 119 Конституції, а місцева

398 Аналіз ст. 116 Конституції після конституційної реформи 2001 р. див. A. Cariola, F. Leotta, Articolo 116 della Costituzione, in Commentario alla Costituzione, edited by R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, III, Utet, Torino, 2006, p. 2178 ss.

399 Щодо процесу диференціації областей див. E. Balboni, L'attuazione del regionalismo differenziato: la differenziazione non implica di per sé disegualianza, in Quaderni costituzionali, n. 2/2019, p. 444 ss.; P. Giangaspero, Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto, in Le Regioni, n. 2/2018, p. 163 ss.

400 У сферах діючого законодавства, згідно із п. 3 ст. 117 Конституції, «законодавча влада надається областям, за винятком визначення основних принципів, наданих законодавством державі».

влада цієї області має бути почута⁴⁰¹. На основі досягнутої згоди абсолютною більшістю палати депутатів і Сенату республіки, законодавство держави ухвалюється для надання додаткових повноважень⁴⁰².

П. 3 ст. 116 Конституції не визначає нічого більшого. І тому стає ясно, що ця правова норма, у відсутності закону, який визначає її зміст⁴⁰³, може інтерпретуватися по-різному, залежно від того, як високо оцінена автономія через непомірні жертви принципам єдності республіки і національної солідарності; чи навпаки йде пошук альтернативного справедливого рішення між потребами області, яка вимагає надання більших повноважень і потреб республіки в цілому, спрямованих на збереження важливих рівнів громадянських і соціальних прав для усіх громадян.

Через шістнадцять років (!) із моменту запровадження конституційної реформи 2001 року п. 3 ст. 116 Конституції був «серйозно сприйнятий» деякими областями Північної Італії. Причиною, ймовірно, можна вважати глобальну економічну кризу, яка привела до гострого скорочення витрат на громадські потреби та викликала, як зазначено вище, зниження ролі областей, які були змінені, отже, зменшились витрати через численні обмеження, визначені державним законодавством задля збереження шанобливого ставлення до європейських обмежень. Таким чином, саме

401 Згідно зі ст. 119 Конституції: «1. Муніципалітети, провінції, міста-метрополії та області мають фінансову автономію доходів і витрат, з урахуванням балансу певних бюджетів і сприяють відповідності економічним і фінансовим обмеженнями, що походять від Євросоюзу. 2. Муніципалітети, провінції, міста-метрополії і області мають автономні ресурси. Вони встановлюють і застосовують свої власні податки і доходи, згідно з Конституцією та принципами координаційних громадських фінансів і податкової системи. 3. Вони разом використовують митні податки, що знаходяться на їх території. 4. Державний закон встановлює фонд зрівнювання без обмежень призначення для територій із нижчою фінансовою місткістю для кожного мешканця. 5. Ресурси, що походять від джерел, про що говорилося раніше, дозволяють муніципалітетам, провінціям, містам-метрополіям і областям повністю фінансувати загальні функції, закріплені за ними. 6. В цілях сприяння економічному розвитку, соціальній згуртованості і солідарності, усунення економічних і соціальних диспропорцій, сприяння ефективному здійсненню особистих прав або забезпечення їх нормального функціонування, держава виділяє додаткові ресурси і здійснює спеціальні заходи в інтересах деяких муніципалітетів, провінцій, міст-метрополій і областей. 7. Муніципалітети, провінції, міста-метрополії і області мають свою власну спадщину відповідно до загальних принципів, визначених державним законом. 8. Вони можуть удатися до вимоги заборгованості і фінансування витрат на інвестування з урахуванням амортизації і за умови, що баланс бюджету є однаковим для усіх у кожній області. 9. Будь-яка державна гарантія на позику від цих договорів виключена.

402 Щодо питань процедури, передбаченої п. 3 ст. 116 Конституції, див. A. Mencarelli, *Il caso della legge negoziata sul 'regionalismo differenziato' e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali*, in *Federalismi.it*, n. 17/2019, p. 1 ss.; A. Lucarelli, *Regionalismo differenziato o trasformazione della Forma di Stato?*, in *Astrid Rassegna*, n. 13/2019, p. 1 ss.

403 Про необхідність закону, який реалізує п. 3 ст. 116 Конституції, див. B. Caravita di Toritto, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, n. 13/2019, p. 1 ss.

в контексті майже рецесії найегоїстичніші причини, що мали найменше прихильників, змусили шукати інституційні рішення, націлені на збереження найбільшої суми фінансових ресурсів, що отримуються від збору податків на територіях більш багатих областей⁴⁰⁴. У такому випадку, п.3 ст. 116 Конституції є найбільш сприятливим і ефективним інструментом для запитань державі після отримання більших законодавчих та адміністративних повноважень і великих фінансових ресурсів, що залишаються в області з фінансовими надлишками-принаймні їх частини-які все ще використовуються, щоб збалансувати, таким чином галузі з нижчими фінансовими доходами, які зареєстровані в південних областях⁴⁰⁵.

На основі цих передумов за період 2017 року Венето, Ломбардія і Емілія-Роман'я звернулись до національного уряду із проханням розпочати переговори для досягнення згоди згідно із п.3 ст. 116 Конституції. Переговори, які розпочалися з лівоцентристського уряду того часу, призвели до підписання попередньої угоди 28 лютого 2018 року. Попередні угоди виявили вимоги областей: Ломбардія і Венето вимагали передачі 23 функцій управління, а Емілія-Роман'я – «тільки» 15⁴⁰⁶. Проте з'явилися дві вимоги, які відразу ж викликали велике непорозуміння у змісті попередньої угоди.

У першу чергу не чітким було визначення п.3 ст. 116 Конституції. Як вже згадувалося вище, обласна диференціація була розроблена для того, щоб дозволити окремим областям отримувати від держави певні додаткові повноваження з урахуванням деяких особливостей області. Розглянемо, наприклад, вимогу, заздалегідь висунуту кілька років тому Тосканю з питань повного або часткового догляду за культурною спадщиною та її захистом, стверджуючи, що майже половина італійської культурної спадщини знаходиться на Тосканській території. Знову таки можна згадати і Ломбардію з її певними специфічними можливостями і великим досвідом роботи з громадським транспортом в аеропорту області. З урахуванням таких підходів диференціація областей виразила б один із можливих принципів субсидіарності, принципів, про які йдеться в усьому розділі V Конституції та які за підтримки принципу національної солідарності дозволять окре-

404 Ці аспекти розглядаються G. Viesti, *Autonomia differenziata. Un processo distruttivo*, cit., p. 2 ss.; A. Lepre, *Regionalismo, unificazione economica e futuro dell'Italia*, in *Dimensioneinformazione.com*, settembre 2019; F. Gallo, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Astrid Rassegna*, n. 9/2019, p. 1 ss.

405 E. Longobardi, *Il regionalismo differenziato*, in *Astrid Rassegna*, n. 4/2019, p. 1 ss.

406 Про аналіз питань, що розглядаються в п. 3 ст. 116 Конституції, див. R. Bin, *Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, in *Forumcostituzionale.it*, 26 giugno 2019, p. 1 ss.

ним територіальним органам адаптувати властиві їм економічні і соціальні галузі знань⁴⁰⁷.

І навпаки, у попередній угоді, передбаченій трьома північними областями, немає ніякої згадки про особливості зазначених областей, а лише вимога щодо надання нових різнопланових і неоднорідних повноважень задля збереження в основному у Венето, Ломбардії і Емілії-Роман'ї додаткових фінансових ресурсів на шкоду інтересам інших областей⁴⁰⁸. І мета була досягнута завдяки прогнозу, що витрати на надання послуг у межах здійснення нових повноважень будуть також залежати від податкових надходжень: «ті, хто багаті, заслуговують більшого і матимуть більше»⁴⁰⁹. Зрозуміло, що підхід, наданий трьома північними областями щодо вимоги про більшу автономію, викликав стурбованість серед інших областей і серед політичних сил, самих ревних до теми рівності і захисту соціальних прав. Це призвело до розбіжностей серед політичних сил, які підтримали уряд, обраний у 2018 році, і така ситуація (про неї йтиметься далі) приведе до зміни попереднього змісту і зробила його вимогливішим і більш важким. По-друге, це відразу ж викликало занепокоєння відносно державних рахунків і національної єдності, ті області, що висували вимоги (передусім Венето і Ломбардія), отримали і користувалися майже повною мірою, наприклад, правом на освіту⁴¹⁰. Головне бюджетно-контрольне управління підрахувало, що щорічна вартість освітніх витрат складає приблизно 4,6 мільярда євро для Ломбардії, 2,3 мільярда євро – для Венето і 2,2 мільярда євро – для Емілії-Роман'ї⁴¹¹. Спираючись на технічні міркування, пов'язані зі зміною ПДВ для областей, який тут неможливо було відстежити, відзначалося, що передача одних тільки освітніх матеріалів дозволить цим трьом областям збирати більше ресурсів ПДВ, чим в минулі роки, ресурсів, які можуть бути вільно використані для будь-якої мети. Проте для державної казни за таке збільшення була б заплачена та ж сама сума, яка б була і при низьких витратах ресурсів, і тому потрібне послі-

407 Про диференціацію та субсидіарність див. C. Mainardis, *Uniformità teorica, differenziazione pratica: gli sviluppi del regionalismo italiano tra competenze e responsabilità*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016, p. 835 ss.

408 Cfr. R. Bin, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia «differenziata»: allegramente verso l'eversione*, in *Forumcostituzionale.it*, 16 marzo 2019, p. 1 ss.

409 G. Viesti, *Autonomia differenziata. Un processo distruttivo*, cit. p. 5.

410 Аналіз попередніх домовленостей щодо освіти викладено F. Pallante, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *Federalismi.it*, n. 6/2019, p. 5 ss.

411 A. Zanardi, *Le criticità del finanziamento dell'autonomia differenziata*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2019, p. 2.

довне скорочення ресурсів, щоб мати можливість фінансувати державні послуги або інші області⁴¹².

Із початком роботи весною 2018 року нового законодавчого органу, уряд, підтриманий Лігою і П'ятизірковим Рухом, знову відкрив діалог із Венето, Ломбардією і Емілією-Роман'єю. Завдяки сприятливішому політичному змісту, текст попередніх угод 2018 року був переглянутий, змінений і виданий у новій версії 15 лютого 2019 року. Нові попередні угоди підтверджують заклопотаність і небезпечну ситуацію, згадану вище. Таким чином:

1) має бути визначена велика кількість функцій, які покладені сьогодні на державу, передбачено фінансові ресурси для передачі областям і мають запрацювати податкові механізми;

2) встановлено, що фінансові ресурси будуть визначені і підраховані спільним комітетом, що складається із представників держави і області, який буде створений після ухвалення закону згідно із п. 3 ст. 116 Конституції. Ресурси, що передаються області, мають бути підраховані спеціальним національним державно-обласним комітетом відповідно до реальних витрат і спрямовані на здійснення тих же функцій, що і у держави, щоб знову і для наступного року визначити на основі передбачуваних стандартних потреб по кожному пункту⁴¹³;

3) незважаючи на видалення посилання на критерій податкового надлишку, існуючого в першій версії попередньої угоди, був придуманий механізм обчислення фінансових ресурсів, який буде переданий областям, що висувають вимоги для досягнення таких самих результатів. У попередній угоді від 2019 року було дійсно встановлено, що у разі, якщо стандартні вимоги не будуть визначені (дуже вірогідна гіпотеза, оскільки це надзвичайно складний спосіб обчислення), ресурси, необхідні для виконання додаткових повноважень, установлюються на рівні не нижчому за середнє національне число урядових витрат, що відповідають закріпленим функціям. Завдяки цьому механізму трьом північним областям гарантували б передачу великих фінансових ресурсів, що відповідає середньому національному показнику, навіть якщо б в цей рік фінансові потреби цієї області були нижчі. З цього виходить, що трансфертний надлишок,

412 Idem, p. 10 ss.

413 Ці важливі питання висвітлені A. Saitta, *Riflessioni in tema di regionalismo differenziato*, in Astrid Rassegna, n. 14/2019, p. 1 ss.

призначений для області, не дав би позитивного результату і лише невелика сума грошей розподілялася б по інших областях Італії⁴¹⁴.

Великі здивування і тривоги відносно диференціації областей в Італії з'явилися в наступних місяцях, щодо збереження урядової більшості, і це була, ймовірно, одна із причин, які призвели до відставки Президента Кабінету. Якщо коротко, то з одного боку, Ліга так боролася, щоб перетворити ці три попередні угоди в реальні остаточні угоди, щоб почати процес схвалення закону для передачі нових функцій Парламентом, то П'ятизірковий Рух представив протилежні вимоги, висунуті багатьма областями Південної Італії, ефективно блокуючи п.3 ст. 116 Статтю 116 Конституції.

Криза жовто-зеленого уряду і відставка Прем'єр-Міністра Джузеппе Конте перервали початок процесу диференціації областей Італії, принаймні, варіант «Ліги» за попередніми угодами лютого 2019 року. Проте така вимога не стала категоричним блокуванням. Програма нового уряду Конте, підтримуваного вже згаданим вище П'ятизірковим Рухом і Демократичною партією, ймовірно, відкрила новий діалог із зацікавленими областями з новими ідеями, що відрізняються від попередніх. У цьому плані особливим є пункт 20 державної програми, який свідчить:

«Необхідно закінчити справедливий і спільний процес автономної диференціації, яка захищає принцип національної єдності і солідарності, законодавчої і економічної єдності; визначає важливі рівні обслуговування громадянських і соціальних прав, стандартні вимоги; повністю реалізує п. 5 ст. 119 Конституції, яка передбачає заснування фонду вирівнювання задля гарантування усім громадянам однакового рівня надання послуг. Це буде перешкодою для законного процесу реформи, що сприяє зменшенню відмінностей між Північчю та Півднем країни. У зваженому визнанні територій і функцій, які будуть передані і матимуть наслідки політичного, юридичного, економічного і соціального характеру, які визначає ця передача і якій необхідно приділити особливу увагу. При такій концепції вирішальну і центральну роль гратиме Парламент, який також братиме безпосередню участь і не лише на завершальному законодавчому етапі».

Здається, нам вдалося продемонструвати, що уряд «Конте» і нова більшість, яка підтримує виконавчу владу, зрозуміли надзвичайну делікатність диференціації областей і необхідність урахувати п. 3 ст. Кон-

414 Cfr. A. Zanardi, *Le criticità del finanziamento dell'autonomia differenziata*, cit., p. 6 ss.

ституції, найприйнятніший з основних принципів Конституції Італії⁴¹⁵. Поза всяким сумнівом, гроші і фінансові ресурси будуть вирішальними на наступних етапах, які характеризують процес передачі повноважень, про що згадувалось вище. Проте хороший компроміс може бути досягнутий, якщо, і про це йдеться у розділі V Конституції Італії, уряд і області будуть спроможні врегулювати вимоги більшої автономії та диференціації із принципами невідимості республіки і національної солідарності. Коли гроші не будуть ціллю, а стануть засобом досягнення повної регіональної демократії, тільки тоді можна буде стверджувати, що поділ Італії на області нарешті став зрілим і твердим, не є більше перешкодою, а представляє собою обов'язкову рушійну силу для повної автономії республіки⁴¹⁶.

§ 5. Місцеве самоврядування та територіальні реформи у Німеччині

Як і у багатьох інших європейських державах, у середині 60-х рр. XX ст. у Федеральній Республіці Німеччини (ФРН) розпочався період реформування державного сектора, концептуально спрямованого на забезпечення добробуту держави, модернізацію політичної системи Німеччини, удосконалення системи державного управління та надання громадянам якісних і доступних адміністративних процедур. Не менш важливим завданням для Німеччини стало і посилення спроможності держави до планування та забезпечення громадян доступною інформацією у сфері публічної влади, а також запровадження механізмів їх участі в управлінні публічними справами. Цей поштовх до реформування та модернізації Німеччини мав значні результати і на рівні місцевого самоврядування.

Землі Німеччини підготували та провели територіальні реформи на рівні муніципалітету та округу. Так само, як і в інших державах Європи, основною рушійною ідеєю таких територіальних реформ стало позбавлення від історичної, на той час уже суттєво застарілої системи зі значною кількістю маленьких муніципалітетів і населених пунктів та створення вели-

415 Про зв'язок між диференціацією областей і основними принципами див. S. Gambino, Regionalismo (differenziato) e diritti. Appunti a ri-lettura del novellato titolo V Cost., fra unità repubblicana, principio di eguaglianza ed esigenze autonomistiche, in Astrid Rassegna, n. 5/2019, p. 1 ss.

416 Про майбутній процес імплементації диференціації областей після повторного формування уряду Conte див. R. Calvano, Una crisi gattopardesca non allontana le prospettive dell'autonomia differenziata: i rischi in materia di istruzione, in Dirittiregionali.it, n. 3/2019, p. 1 ss.

ких добровільних об'єднань місцевого самоврядування як територіальної основи для ефективної адміністрації та життєздатної місцевої демократії.

Поки одні землі у Німеччині примусово запроваджували широкомасштабне злиття⁴¹⁷, на інших землях, наприклад, у Баварії, територіальні реформи проводилися обережніше, залишаючи середній розмір муніципалітетів на рівні близько 6 тис. жителів.

Для більшості земель об'єднання муніципалітетів і округів супроводжувалося так званими функціональними реформами, метою яких було запровадження владоспроможних органів місцевого самоврядування, децентралізація адміністративних послуг, зменшення залежності місцевого самоврядування від державних органів влади, зокрема шляхом скорочення територіальних органів міністерств та інших органів центральної влади на місцях. Ідея полягала у посиленні багатофункціональності на основі територіальності та подальшому зменшенні кількості монофункціональних державних установ (Sonderbehörden), що діяли поза межами органів місцевого самоврядування⁴¹⁸.

Одночасно муніципалітети та округи у Німеччині розпочали внутрішні реформи публічного управління, а саме:

- у відповідь на нові виклики політики, які постали перед органами місцевого самоврядування (оновлення міст, захист навколишнього середовища, пізніше – боротьба із безробіттям), було створено нові організаційні структури та запроваджено нові адміністративні процедури;

- нова концепція планування розвитку міст у Німеччині сприяла створенню в органах місцевого самоврядування підрозділів із питань планування містобудування;

- кількість персоналу органів місцевого самоврядування було збільшено, що призвело до найму нових фахівців;

- наприкінці 70-х рр. минулого століття, коли посилювалися проблеми з бюджетом, відбувся перехід до процедури зменшення витрат;

- у 80-х рр. XX ст. було здійснено спроби поліпшити спрямування місцевої адміністрації на потреби громадян шляхом створення «центрів для

417 Наприклад, у Північному Рейні-Вестфалії середня кількість жителів муніципалітетів становила майже 40 тис., що було близьким до так званого «північноєвропейського стандарту» об'єднання громад.

418 Wollmann, Helmut. Recent Democratic and Administrative Reforms in Germany's Local Government: Persistence and Change. In : Caulfield, Janice / Larsen, Helge O. (Eds.): Local Government at the Millennium, Opladen : Leske + Budrich, 2002. P. 63–92.

громадян» (Bürgerhäuser). Ідеться про створення мережі центрів надання адміністративних послуг у більшості земель Німеччини.

Традиційно Німеччина має політично і функціонально «сильний» тип місцевого самоврядування та управління. Рівень місцевого самоврядування Німеччини вже пережив серйозні хвилі реформ як у політичних, так і в адміністративних закладах та структурах. Водночас і нині, у XXI ст., досвід розбудови і функціонування місцевого самоврядування та управління в Німеччині можна вважати взірцевим у частині реалізації принципів децентралізації та субсидіарності з урахуванням усіх історичних, географічних, етнічних, культурних та інших чинників розвитку німецьких земель.

Історія розбудови цієї системи починається з реформ прем'єр-міністра Пруссії Г. фон Штейна, який у 1808 р. провів низку адміністративних перетворень. Він передбачав розвиток системи общинного самоврядування: нарівні з представницьким міським органом утворювався колегіальний виконавчий орган – магістрат. Його очолював бургомістр, який був одночасно і головою представницького органу влади. Згідно зі Статутом, органи місцевого самоврядування зобов'язані були розв'язувати місцеві справи не тільки від свого імені, але й за дорученням держави. У подальшому магістрати були включені в систему державного управління. На початку XX ст. здійснювався процес одержавлення громад, які потрапили під жорсткий державний контроль, держава здійснювала керівництво їхньою діяльністю. Таким чином, основною одиницею в системі самоуправління є громада (Gemeinden), до складу якої можуть входити міста, селища у різних кількості. Посилаючись на дослідження В. Гладія у державі діє чотири основних типів громад:

– магістратний тип, в якому рада формується шляхом загального голосування, що обирає зі свого складу голову. Рада призначає шляхом голосування виконавчий колегіальний орган – магістрат – з числа професійних управлінців на період від 6 до 12 років. Магістрат складається з бургомістра (голови) та заступників бургомістра. Роль бургомістра суто представницька;

– північно-германський тип, коли обрана населенням рада обирає бургомістра або обер-бургомістра, який його і очолює. Рада призначає на термін від 6 до 12 років професійного управлінця на посаду директора громади чи міського директора, до повноважень якого належать керів-

ництво адміністрацією, вирішення поточних питань місцевого управління. У цілому ця система копіює англосаксонську модель;

– бургомістерський тип майже без змін відтворює інституційну організацію французьких комун. Рада обирає зі свого складу бургомістра (обер-бургомістра), який є і головою ради, і главою виконавчої громади. Рада призначає з професійних управлінців і свого складу управу, в яку входить бургомістр. Бургомістр і рада можуть опротестувати рішення один одного;

– південно-германський тип, який копіює попередній тип з тією різницею, що бургомістр обирається громадянами наряду з виборами ради.

Але традиційно вважається, що німецька федеративна система має дворівневу структуру, яка складається із федерального рівня та земель. Із точки зору Конституції рівень місцевого самоврядування не становить самостійного (третього) рівня федеративної системи, однак відповідно до Основного Закону ФРН він вважається невід'ємною частиною земель.

Політична вагомість місцевого самоврядування Німеччини походить від різних інституційних і політичних джерел. По-перше, хоча місцевому самоврядуванню було відмовлено у ранзі самостійного рівня федеративної системи на конституційному рівні, муніципалітети (та округи) були чітко визначені як рівень демократично обраного управління в Основному Законі Федеративної Республіки Німеччини (ст. 28, розд. 1), що акцентувало їх роль у політиці. По-друге, у контексті політики та практики рівень місцевого самоврядування дедалі більше стає частиною загальної політичної системи Німеччини і дещо «політизується», оскільки з 50-х рр. минулого століття політичні партії, які раніше працювали на федеральному та земельному рівнях, вийшли на місцеву політичну арену, спочатку у більших містах, а потім і в невеликих муніципалітетах.

Згідно із традиційним положенням щодо загальної мети Федеральна Конституція 1949 р. визначила право муніципалітетів, *Gemeinden* (і дещо меншою мірою право округів, *Kreise*) «вирішувати всі питання, які стосуються місцевої спільноти, на власний розсуд у межах чинного законодавства» (ст. 28, розд. 2). За змістом доктрини конституційного законодавства та судової практики Німеччини це положення Основного Закону інтерпретують як «інституційну гарантію», яка дає право місцевим органам самоврядування апелювати до федерального Конституційного Суду чи до

конституційних судів земель із заявою, що це «право органів місцевого самоврядування» було порушено, скажімо, у законодавстві землі.⁴¹⁹

Кожна земля в Німеччині самостійно визначає структуру та повноваження органів місцевого самоврядування у земельних конституціях та у спеціальних законах. Усі землі мають муніципальну систему ради, крім Гессена. Муніципальні ради обираються прямим голосуванням, як правило, терміном на п'ять років. Кожну раду очолює обраний прямим голосуванням мер, який виступає як голова і ради, і адміністрації. Термін повноважень мера – від чотирьох до дев'яти років.

У землі Гессен існує система магістрату. Крім ради, обирається мер. Він та його заступники становлять колегіальний виконавчий орган – магістрат. Магістрат складають службовці, призначені радою на чотири роки. Мер та магістрат представляють громаду та реалізують рішення ради.

Органами місцевого самоврядування в районах є районні ради, які обираються прямим голосуванням, як правило, від одного до чотирьох років. Місцеві адміністрації району очолюють ландрати, які обираються чи безпосередньо населенням, чи районними радами від п'яти до восьми років.

У міжурядовому (вертикальному) розподілі функцій між федеральним рівнем і землями федеральний рівень загалом наділений більшістю повноважень щодо законодавства та процесу творення політики, тому варто пам'ятати, що Федеральна рада (Bundesrat), яка діє як Верхня палата федерального законодавчого рівня, складається із представників урядів земель; це дає землям, а саме урядам земель, сильну владу у творенні федеративної політики.

Таким чином, хоча більша частина законодавчих та інших публічно-владних повноважень належать до федерального рівня, реалізація державної політики, виконання законів та адміністративні функції у Німеччині майже повністю покладено на землі. Федеральний рівень може мати власні місцеві представництва лише у вузькому колі конституційно визначених сфер діяльності. Це – митниця, військкомат, федеральна прикордонна поліція та ін., що є суттєвою відмінністю від США, де федеральний уряд може відкривати регіональні представництва на власний розсуд.

419 Чернеженко О.М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасницях Європейського Союзу і в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2019. С. 83 - 85.

Водночас давньою традицією земель у Німеччині є делегування значної кількості повноважень щодо реалізації політики та виконання адміністративних завдань місцевим органам самоврядування. Таким чином, сегмент (секторальних) місцевих органів влади земель на регіональному чи місцевому рівні у Німеччині є дуже вузьким. Наведене становить виразний контраст із Францією, де, незважаючи на політику децентралізації, започатковану на початку 80-х рр. ХХ ст., центральний рівень управління все ще має значну адміністративну «присутність» на регіональному та місцевому рівнях через власні територіальні представництва⁴²⁰.

Отже, для федеративної системи Німеччини характерна значна концентрація законодавчих повноважень і процесу творення політики на федеральному рівні, з одного боку (зі значним впливом земель, а саме органів самоврядування земель у Федеральній Раді), а з іншого боку, – майже повною децентралізацією і деконцентрацією запровадження політики та виконання адміністративних функцій на рівні земель (і на рівні місцевого самоврядування самих земель).

§ 6 Місцеве самоврядування у Франції

Французька модель місцевого самоврядування має давні історичні витоки і традиції, співзвучні із багатою на події та звершення історією самої Франції. Історичний шлях від Римської Галлії і Франкського королівства до створення Французької держави у Середні віки сприяв примноженню традицій толерантності та народоправства на французьких землях. Зокрема, уже в XII– XIII ст. у Франції було видано такі документи як «Найдавніше міське право Страсбурга» (1189 р.), «Друге міське право Страсбурга» (1214 р.), «Булла Папи Григорія IX Паризькому університету» (1231 р.), «Привілеї Папи Миколи IV студентам Паризького університету» (1292 р.) та ін., що визначають вільний статус великих торгівельних міст і університетів.

Відомий французький мислитель А. Моруа у праці «Історія Франції» зазначав: «Ніколи споконвіку не було народу французької національності... Стосовно XII і XIII ст. можемо говорити про французьке чудо. У ті часи на території між Альпами і Піренеями, між Атлантикою та Середземним мо-

⁴²⁰ Чернеженко О.М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасницях Європейського Союзу і в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2019. С. 248 - 249.

рем сформувався новий тип життя. Ця нова цивілізація багато запозичила від античних цивілізацій, від єврейсько-християнської цивілізації, і навіть від деяких варварських народів. Однак у Середні віки Франція створила із цих несхожих елементів цивілізацію самобутню. ...Із X по XIII ст. Франція створила більшу частину елементів тієї цивілізації, що ціллю життя, шлюбу, сім'ї, торгівлі та мистецтва визнає не щастя, а спасіння душі. Вплив цієї цивілізації на весь християнський світ був масштабним»⁴²¹.

Подальший розвиток публічної влади у Франції в центрі та на місцях позначився і періодом утвердження абсолютної монархії та Великою Французькою Революцією, наслідки якої було втілено в одній із найперших конституцій світу – Конституції Франції 1791 р. та ще більш ранній Декларації прав людини і громадянина 1789 р. Зокрема, згідно зі ст. XV цієї Декларації: «Суспільство має право вимагати звіту від кожної посадової особи щодо дорученої їй ділянки управління»⁴²². Тобто Декларація уперше на конституційному рівні закріпила підзвітність органів публічної влади громадянам.

Характерні для Франції організація і діяльність органів місцевого самоврядування та управління подібні президентсько-парламентській формі правління на загальнонаціональному рівні. Децентралізація залишається їх недосягнутою метою. Зокрема, О. Васильчиков у сер. XIX ст. писав щодо конституційних витоків французької системи місцевого самоврядування наступне:

*«Існуючий порядок внутрішнього управління Франції заснований, як і всі французькі порядки, революцією 1789 р. Законами 18 грудня 1789 р. і 1 січня 1890 р. засновані: першими – муніципальне, громадське управління, другими – провінційне. Введенню цих нових порядків в Установчих зборах передували дуже гарячі та смутні дебати, з яких з'ясувалось, що головною думкою законодавців усе ж була централізація управління та суворе підпорядкування муніципальних і провінційних установ Уряду та Народним зборам».*⁴²³

421 Моруа А. История Франции / Пер. с франц. А. Серебрянниковой. Москва: КоЛибри; Азбука-Аттикус, 2016. С. 86.

422 Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / Авт.-упоряд.: В. О. Серьогін, Ю. М. Коломоець, О. В. Марцеляк та ін. / За заг. ред. В. О. Серьогіна. Харків: Вид-во «ФІНН», 2009. С. 70.

423 Васильчиков А. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. С-Петербург: Типогр. Э. Праца, 1870. С. 39.

Разом із тим, на відміну від першої демократичної муніципальної системи, запровадженої у Франції ще в 1789 р., але згорнутою за часів Наполеона⁴²⁴, безпосередньо громадяни обирають лише членів муніципальної ради. Нового мера обирають зі свого складу новообрані муніципальні збори.

Сучасні основи місцевого самоврядування та управління сформувалися у Франції, починаючи із другої половини ХХ ст., по завершенні Другої світової війни. Їх реформування в межах розвитку П'ятої Республіки триває й донині. Реформи переважно стосувалися зміни статусу територіальних утворень, часткового їх укрупнення. Рух до децентралізації у Франції зумовив ускладнення у прийнятті рішень на територіальному рівні, оскільки з'явилося більше відповідальних за цей процес інстанцій. Відсутність принаймні мінімального визначення того, яким має бути розподіл повноважень між різними органами місцевої влади (комунами, департаментами, регіонами, міжмуніципальними урядами), призводить до співіснування безлічі конкуруючих і нескоординованих ініціатив, які виникли в одному і тому самому регіоні, та нічим не обмеженого використання співфінансування.

Останні роки характеризуються децентралізаційними тенденціями в межах використання французької моделі місцевого самоврядування. У кін. ХХ – на поч. ХХІ ст. у Франції відбулося декілька «хвиль» децентралізації. Основні з них, спричинені двома законодавчими актами – «Acte I» (1982 р.) та «Acte II» (2003 р.), науковці визначають прикладом «справжньої муніципалізації», що передбачала реальну повноту прийняття політичних рішень органам місцевої влади. Внаслідок цих двох етапів децентралізації відбувся чіткий функціональний зсув центру прийняття політичних рішень з центрального рівня влади на місцевий.

Після прийняття «Acte II» децентралізація отримала конституційний статус і передача повноважень від центрального уряду до місцевих громад була посилена. Але прагнення регіональних еліт до інституційного укріплення свого положення призводить до неможливості повної децентралізації та створення більш ефективної місцевої влади. Держава, прагнучи зберегти своє панівне становище, навіть після прийнятих реформ,

424 Фелонюк Т.А. Місцеве самоврядування у Французькій Республіці: еволюція становлення та розвитку // Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 30. С. 168.

залишається присутньою на регіональному рівні. Тим не менш, форми міжмуніципального співробітництва, які сьогодні діють у всій країні, призводять до можливості розподіляти податкові прибутки, стають інституційною основою для подальшої передачі державних функцій на місцевий рівень.

Наступний етап реформи місцевого самоврядування у Франції відбувся 2004 року, внаслідок внесення змін до Конституції, які запровадили фінансову автономію трьох рівнів місцевого самоврядування: а) комуна, б) департамент, в) регіон. Ця реформа також зумовила передачу регіонам їх оновлених обов'язків у 2004 та 2005 роках (в області економічного розвитку, туризму, професійної освіти та розвитку інфраструктури)⁴²⁵.

У продовження реформи місцевого самоврядування у Франції також слід згадати Закон Франції про реформу між територіальними общинами від 16 грудня 2010 року⁴²⁶ та провальну реформу 2014-2015 року⁴²⁷, підставою якої став Закон про розподіл компетенцій між департаментами та регіонами. Остання реформа місцевого самоврядування була спрямована здебільшого на рецентралізацію державного управління за рахунок розширення та зміцнення ролі регіонів і метрополій у розвитку територій.

Порівняно з іншими західними моделями місцевого самоврядування, французька модель місцевого самоврядування та управління практично не акцентує уваги на ефективності свого функціонування. Натомість у період із 50-х до 70-х рр. ХХ ст. у Західній Європі відбулося декілька хвиль аналізу, дискусій та успішних чи невдалих реформ, перш ніж це питання зачепило нові демократії Центральної і Східної Європи в 1990-х рр. Упродовж останніх 40 років країни Південної Європи, здебільшого під впливом французької моделі місцевого самоврядування (Франція, Іспанія, Греція, Італія), зберігали ту саму територіальну структуру, що характеризується надзвичайно високим рівнем децентралізації. У цих державах переважна більшість муніципалітетів або «відмирають», або штучно вцілили за раху-

425 Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. Retrieved from: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000787241&categorieLien=id>

426 Thoenig, J.-C. (2005). Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France. *Public Administration*, 83 (3), 685 - 708.

427 Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Retrieved from: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298&categorieLien=id>

нок зовнішніх дотацій, щоб зберегти залишки демократії⁴²⁸.

Комуни у Франції є базовою та, по-суті, головною адміністративно-територіальною одиницею. Їх правовий статус регулюється Кодексом законів про муніципальну адміністрацію 1957 р., до якого внесено зміни у 1979 та 1982 рр., Законом про децентралізацію 1982 р., Законом про розмежування компетенції між державою і територіальними самоврядними колективами 1983 р., Законом про місцеву демократію від 27 лютого 2002 р. Великі міста мають також статус комун, але із ширшими повноваженнями. Всього в країні налічується понад 36 тис. комун. Кількість населення у кожній із них коливається від 100 осіб у селах до 1 млн і більше – у містах.

Представницьким органом комуни є муніципальна рада, до складу якої обирають 9—69 осіб (залежно від кількості населення) строком на 6 років. Також залежно від кількості населення у комунах застосовується або мажоритарна система виборів, або мажоритарна у поєднанні з пропорційною. Муніципальна рада таємним голосуванням більшості голосів обирає на 6 років мера та його заступників. Мер очолює систему виконавчо-розпорядчих органів і одночасно (за посадою) є представником державної влади у комуні. Інших призначуваних урядом чиновників у комуні немає. Кожна комуна має власний статут, розроблений на основі типового статуту, затвердженого у 1984 р.

Наступною адміністративно-територіальною одиницею, вищою стосовно комуни ланкою, є департамент. Усього у Франції створено 101 департамент, у тому числі 4 заморські (*département d'outre-mer, DOM*) – Гваделупа, Майотта, Мартиніка, Французька Гвіана і Реюньйон. Органами місцевого самоврядування у департаментах є ради, які обираються на 6 років. До їх компетенції належить вирішення багатьох питань соціально-економічного і культурного життя на своїй території, але обсяг їх повноважень, порівняно з обсягом повноважень муніципальних рад, значно більший. Крім того, ради департаментів мають координувати діяльність органів самоврядування комун.

Виконавчим органом ради є обраний нею голова, який здійснює адміністративний нагляд за діяльністю місцевих органів влади та контролює місцеві служби міністерств. Голова ради департаменту або його заступник

428 Чернеженко О.М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасницях Європейського Союзу і в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2019. С. 81 - 82.

можуть оскаржити в адміністративному суді рішення відповідного місцевого органу в разі визнання його таким, що суперечить законам республіки. Одночасно з органами місцевого самоврядування у департаменті функціонує префект, який, відповідно до Указу Президента Французької Республіки «Про повноваження префектів, організацію та діяльність державних служб у регіонах і департаментах» від 29 квітня 2004 р., реалізує повноваження щодо контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування департаментів і комун.

Найбільшою ланкою адміністративно-територіального поділу Франції є регіон. Регіони вперше було визначено у 1960 р. із метою створення і запровадження регіональної структури державного економічного планування. Відтоді й до 1982 р. вони поступово перетворювалися із територіальних одиниць прямого державного управління на територіальну основу функціонування органів місцевого самоврядування. Нині вся територія Франції поділена на 13 регіонів, кожний з яких об'єднує від 2 до 13 департаментів і має свої органи самоврядування та державного управління. Органами самоврядування регіону є регіональна рада, яка обирається населенням на 6 років, її голова та бюро, що обираються радою, а також сформовані радою комітети. Державне управління здійснює регіональний префект найбільшого в регіоні департаменту. Регіональний префект очолює та координує діяльність департаментів, що діють у регіоні, а також здійснює адміністративний контроль за законністю діяльності органів місцевого самоврядування у межах регіону.

Утворення регіонів як один із головних шляхів децентралізації влади було започатковано ще у 60-х рр. ХХ ст., однак юридично цей процес завершився у 80-х рр., після проведення реформи місцевого управління і самоврядування. Заходи, запроваджені з 1981 р. (т. з. «Закони Дефєрра»), мали на меті три завдання:

- максимально наблизити громадян до центрів прийняття рішень, у тому числі й центрів надання публічних (адміністративних) послуг;
- підвищити рівень відповідальності виборних органів місцевого самоврядування та надати їм нові повноваження;
- сприяти розвитку громадських ініціатив на місцях.

Політика децентралізації, розпочата на той час у Франції, спиралася на такі принципи: відсутність ієрархії рівнів місцевого самоврядування; збе-

реження різноманітності наявних структур місцевого врядування і фінансова компенсація передачі повноважень місцевому самоврядуванню⁴²⁹.

Внутрішній організації та розподілу влади в органах місцевої влади у Франції властиві дві особливості. По-перше, статус кожної категорії таких органів влади (комун, департаментів, регіонів) визначено уніфікованими правовими нормами. Це означає, що у Франції, на відміну від більшості інших держав-учасниць ЄС, єдина організаційно-управлінська модель діє на всій території країни, за винятком заморських департаментів і територій, Корсики, Ельзасу і Мозеля, Парижа, Ліона та Марселя. По-друге, публічна влада на місцях зосереджена переважно в руках відповідного виборного посадовця, тобто мера – у комунах, президента генеральної ради – у департаментах, президента регіональної ради – у регіонах.

Характерні для Франції організація і діяльність органів місцевого самоврядування та управління подібні президентській формі правління на загальнонаціональному рівні. Проте на відміну від першої демократичної муніципальної системи, запровадженої у Франції ще в 1789 р., безпосередньо громадяни обирають лише членів муніципальної ради. Нового мера обирають зі свого складу новообрані муніципальні збори. Однак самому меру належить особливе становище у муніципальному житті, що є наслідком підтримки і просування державою фігури мера як головного електорального та адміністративного агента паризьких міністерств (із часів правління Бонапарта до періоду Третьої Республіки мера обирав центральний уряд).

З інституційної точки зору влада мера мало чим обмежена: «на місцевому рівні демократична система у Франції функціонує у протилежний до наведеного спосіб: вважається, що муніципальні збори обирають мера, проте насправді мер домінує над муніципальною радою. Хоча рішення мають прийматися спільно дорадчим органом та головою виконавчої влади, часто саме останній зосереджує у своїх руках всю владу, натомість рада має тільки право схвалення та протесту». Потужний правовий статус мера і, після прийняття законів про децентралізацію, аналогічне положення президентів генеральних рад і регіональних рад нагадують впливову позицію, яка на національному рівні належить Президентів Республіки. Правовий статус посади останнього є результатом інституційних реформ за часів П'ятої Республіки.

429 Чернеженко О.М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2019. С. 199 - 201.

У Франції мер обирається на 6 років. Це значно довший термін, ніж в інших розвинутих індустріалізованих країнах, де такий строк зазвичай становить 4 роки (наприклад, у Данії, Іспанії, Нідерландах, Португалії, Великобританії та Швейцарії). У своєму дослідженні стосовно мерів французьких міст із населенням понад 15 тис. мешканців упродовж 1945–1983 рр. Гарро дійшов висновку, що в середньому термін перебування мера на посаді становить 9 років.

У понад третині муніципалітетів, досліджуваних вченим, за останні 40 років при владі змінилося по 2–3 мери. Така майже безмежна тривалість перебування на посаді досить довго вважалася законною, вбачалася поширеною практикою і навіть отримувала схвалення громадян. Французькі мери можуть залишатися на посадах пожиттєво. Революційний дух і принципи Великої Французької Революції 1789 р., що акцентували важливість контролю над потенційно надмірною владою мерів, сьогодні, на думку французьких дослідників, здаються забутими.

Порівняно з іншими західними моделями французька модель місцевого самоврядування та управління практично не акцентує уваги на ефективності свого функціонування. Натомість у період із 50-х до 70-х рр. ХХ ст. у Західній Європі відбулося декілька хвиль аналізу, дискусій та успішних чи невдалих реформ, перш ніж це питання зачепило нові демократії Центральної і Східної Європи в 1990-х рр. Упродовж останніх 40 років країни Південної Європи, здебільшого під впливом французької моделі (Франція, Іспанія, Греція, Італія), зберігали ту саму територіальну структуру, що характеризується надзвичайно високим рівнем роздробленості. У цих державах переважна більшість муніципалітетів або «відмирають», або штучно вцілили за рахунок зовнішніх дотацій, щоб зберегти залишки демократії.

Міським урядам (*communautes urbaines*) у Франції властива певна недосконалість. Їх діяльність реалізується на територіях, що не збігаються із територією агломерацій, яку швидко займають зростаючі міста-метрополії. Їм бракує законодавчо закріпленого надмуніципального статусу для того, щоб мати змогу вирішувати міжмуніципальні конфлікти, суперечки і проблеми, спричинені небажанням центральної влади та більш дрібних одиниць місцевого самоврядування співпрацювати з такими містами-метрополіями.

Аналіз наукової літератури та експертної думки щодо реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади на місцях наводить на висновок про серйозні та системні політико-правові причини, які заважають проведенню справжніх, комплексних реформ місцевого самоврядування та управління у Франції. У цьому сенсі різні національні політичні лідери та успішні урядовці поклалися на одну й ту саму магічну формулу: «провести успішну децентралізацію» так, ніби рух реформ місцевого самоврядування та управління, започаткований у 80-х рр. XX ст., було кимось рішуче та безжально зупинено⁴³⁰.

Таким чином, не зважаючи на відомі успіхи функціонування місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади у Франції, включаючи і функціонування інституту префектури, який починаючи з 2015 року й донині вважається вітчизняними політиками, науковцями і експертами найбільш привабливим замінником застарілого інституту місцевих державних адміністрацій, можемо передбачити, що фундаментальні реформи у сфері місцевого самоврядування Франції, засновані на поглибленні децентралізації, попереду. Зокрема, вони можуть стати важливим наративом чергових президентських виборів у Франції в 2022 році.

§ 7. Особливості скандинавського муніципалізму

Муніципалітети і регіони мають високий ступінь незалежності від уряду під час виконання своїх повноважень, при цьому автономія щодо встановлення рівня місцевих податків на практиці значно звузилася за останні роки. Губернатори провінцій наділені повноваженнями перевіряти діяльність органів місцевого самоврядування для забезпечення дотримання ними вимог закону.

У Данії функціонує Асоціація місцевих влад, яка представляє інтереси муніципалітетів у відносинах з урядом, а як асоціація роботодавців – у відносинах із профспілками.

Ради муніципалітетів, як і ради регіонів, обираються шляхом прямих виборів на чотирирічний термін. Рада обирає голову із числа своїх членів на весь термін її повноважень. Голова ради також виконує повноважен-

430 Чернеженко О.М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасницях Європейського Союзу і в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2019. С. 254 - 256.

ня керівника адміністрації. У муніципалітетах голова ради має титул мера та очолює фінансовий комітет. Рада може створювати постійні комітети із різних сфер, які здійснюють управління адміністративними справами⁴³¹.

Розділом 82 Акта про Конституцію 1953 р. передбачено: «Право муніципалітетів самостійно управляти власними справами під наглядом держави закріплюється законодавчо». Отже, Конституція захищає муніципалітети, хоча при цьому і не гарантує їм права стягувати податки або встановлювати які-небудь обмеження щодо нагляду з боку держави.

Закон про муніципальне управління визначає загальні правила для рад, комітетів, мерів, місцевих бюджетів і державного нагляду. Державні адміністрації регіонів здійснюють моніторинг загального дотримання органами місцевого самоврядування законодавства про діяльність органів влади, за винятком Закону про працю. Відповідно до Закону про муніципальну адміністрацію фінансова звітність органів місцевої влади підлягає незалежному аудиту.

Більша частина доходів муніципалітетів формується із податків, зокрема місцевого податку на доходи фізичних осіб. Взагалі муніципалітети мають свободу встановлювати ставку податку, хоча на практиці є певні обмеження. Отримання позик органами місцевого самоврядування підлягає суворому нагляду з боку держави і дозволяється лише у визначених сферах (наприклад, інвестиції у комунальне господарство).

Історію місцевого самоврядування Фінляндії можна прослідкувати із Середньовіччя і до часів, коли країна була частиною Шведського королівства та Російської імперії. Так, до XIX ст. Фінляндія становила частину Шведського королівства упродовж майже 500 років, а в 1809 р. була приєднана до Російської імперії на правах автономії. Лише 6 грудня 2017 р. Фінляндія одержала незалежність і проголосила себе суверенною державою⁴³².

Після здобуття незалежності Фінляндії у 1917 р. основи місцевого самоврядування цієї держави було викладено у Конституції 1919 р. Під опікою міністерств муніципалітети отримали повноваження з надання публічних послуг. Із кінця 80-х рр. минулого століття спостерігається тенденція до по-

431 Дейвід Янг. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. SKL International: Stockholm, 2016. С. 4 – 8.

432 Гураль П. Ф. Органи місцевого самоврядування у зарубіжних країнах: навч. посібн. Львів: Каме-
няр, 2017. С. 119.

силення місцевої автономії, реформування муніципальних фінансів.

11 червня 1999 р. у Фінляндії було прийнято нову Конституцію – Основний Закон Фінляндії, який набув чинності з 1 березня 2000 р. У новій Конституції чітко та послідовно визначено курс на перетворення країни із республіки зі змішаною формою правління на парламентську республіку. Це відображено насамперед у її структурі: у системі державних органів перше місце належить уже не президентові, а парламенту. Конституція значно розширила коло питань, які можуть регулюватися лише законами. При цьому суворо обмежено можливість делегування законодавчих та інших повноважень урядові та підлеглим йому органам⁴³³.

Конституція 1999 р. закріпила дволанкову систему адміністративного устрою – регіони і муніципалітети. Так, країна поділена на 19 регіонів (які не належать до місцевого самоврядування, окрім Оланду та Кайнуу) і на 313 муніципалітетів, тобто місцеве самоврядування передбачено тільки на рівні муніципалітетів. На регіональному рівні утворюються лише органи, які представляють інтереси центру. Конституція Фінляндії 1999 р. надає чіткі гарантії місцевому самоврядуванню. Зокрема, у розд. 121 зазначено: «Фінляндія ділиться на муніципалітети, чії адміністрації ґрунтуються на самоврядуванні їхніх мешканців». Згідно з Конституцією муніципалітети мають право стягувати податки.

Муніципалітети – головні надавачі послуг із соціального забезпечення, до переліку яких належить також вторинна медична допомога (питання якої в інших країнах зазвичай віднесено до компетенції вищого рівня врядування). До функцій муніципалітетів належать також питання освіти (дошкільної, початкової, середньої, професійно-технічної і для дорослих), спорту, культури, територіального планування, будівництва та охорони навколишнього середовища. Інтереси муніципалітетів представляє Асоціація місцевих і регіональних органів самоврядування Фінляндії (AFLRA)⁴³⁴.

Муніципальні ради обираються шляхом прямих виборів на термін 4 роки. Рада обирає членів правління пропорційно кількості місць, яка належить різним партіям у раді. Виконавчий орган ради складається із правління та призначених адміністративних працівників. Зазвичай фінські

433 Конституции государств Европы : в 3 т. / Под. ред. Л. А. Окунькова. Москва: НОРМА, 2001. Т. 3. С. 397.

434 Дейвид Янг. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. SKL International: Stockholm, 2016. С. 16–18.

муніципалітети не мають мерів, і рада призначає муніципального менеджера, який очолює адміністрацію. Однак зміни, прийняті у 2006 р. до Закону про місцеве врядування, дали змогу муніципальним радам замість менеджера обирати як мера представника, який очолює адміністрацію та є головою виконавчого комітету. Рада також може створювати комітети для вирішення питань у конкретних сферах повноважень.

Закон про місцеве врядування 1995 р. визначає загальні функції і порядок організації виборів, фінансової діяльності та міжмуніципального співробітництва. Головним обов'язком муніципалітетів є сприяння добробуту мешканців і сталому розвитку їх місцевості. Міністерство фінансів здійснює нагляд за діяльністю та фінансами муніципалітетів⁴³⁵.

Швеція не має єдиного кодифікованого конституційного акта. Сучасну конституцію Швеції становлять такі акти: Акт про форму державного правління 1974 р. із поправками від 20 квітня 1978 р., 7 листопада 1979 р. і 23 листопада 1994 р., Акт про престолонаслідування 1810 р. із поправками від 15 листопада 1979 р., Акт про свободу друку 1949 р. та Основний Закон про свободу висловлювань 1991 р.⁴³⁶

Згідно з чинними конституційними актами у Швеції, як і у більшості інших унітарних держав світу, є два різновиди публічної влади – державна влада та місцеве самоуправління. Публічна влада здійснюється на трьох рівнях: національному, регіональному та місцевому. На національному рівні державну владу здійснюють такі державні органи як Риксдаг (однопалатний парламент), уряд, міністерства та різні спеціалізовані державні агентства.

На регіональному рівні державна влада у Швеції здійснюється в межах адміністративних одиниць державного управління – ленів, які очолюють губернатори та регіональні збори. Губернатор лену призначається урядом Швеції, його кандидатуру затверджує Король на 6 років. Тобто лени є представниками уряду Швеції і на регіональному рівні та безпосередньо йому підконтрольні. Найважливіша функція ленів – розробка і реалізація програм регіонального розвитку та координація взаємодії державних і муніципальних органів влади на регіональному рівні.

435 Дейвід Янг. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. SKL International: Stockholm, 2016. С. 19

436 Конституции государств Европы: в 3 т. / Под. ред. Л. А. Окунькова. Москва: НОРМА, 2001. С. 700 – 802.

Місцевий рівень публічної влади представлений громадами та комунами. Шляхом прямих виборів населення обирає членів ради – уповноважених муніципалітету, які потім формують інші органи муніципальної влади в муніципалітеті. Самоврядні органи місцевого рівня (муніципалітети) не підпорядковані регіональним (ландстингам), але активно із ними співпрацюють, самостійно визначаючи напрями такої співпраці. Нині у країні діють 290 муніципалітетів на місцевому рівні та 20 муніципальних округів на регіональному рівні⁴³⁷.

Правове підґрунтя діяльності органів місцевого самоврядування становлять Конституція Швеції, базовий Закон про місцеве самоврядування 1991 р. і деякі акти виборчого, податкового та галузевого законодавства, які регулюють окремі аспекти компетенції, повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування, а також їх відносини з органами державної влади.

Муніципалітети та муніципальні округи можуть відрізнятися як за площею, так і за кількістю населення. Наприклад, найбільший за площею муніципалітет Кіруна (Kiruna) (19 447 км²) розташовано на півночі Швеції, а найменший муніципалітет Сундбюберг (Sundbyberg) (9 км²) – неподалік від Стокгольма. За кількістю населення найбільшим шведським муніципалітетом є Стокгольм, в якому майже мільйон мешканців. Найменшу кількість населення зареєстровано в муніципалітеті Бьурхольм (Bjurholm), де мешкає приблизно 2,6 тис. осіб.

Чисельність мешканців майже половини муніципалітетів країни перевищує 15 тис. осіб, у решті кількість населення становить понад 100 тис. осіб. Така нерівномірність характерна також і для муніципальних округів. Юрисдикція частини муніципальних органів поширюється приблизно на 200–300 тис. мешканців. Найбільшим за кількістю населення є муніципальний округ Стокгольмського лену, в якому зареєстровано понад 1,85 млн осіб⁴³⁸.

У Законі про місцеве самоврядування Швеції наведено фундаментальні принципи організації та діяльності органів місцевого самоврядування. По суті, цей Закон визначає лише основи організації місцевого самоуправління, надаючи при цьому муніципальним органам влади широкі можливості для самостійного вирішення його завдань. Дія цього Закону рівною

437 Gustafsson G. Local government reform in Sweden. Lund: Gleerups, 1980. P. 46–48.

438 Landstrom S. S. Sweden // Studies in Comparative Local Government. Hague, 1970. Vol. 4, № 1. P. 57–79.

мірою поширюється як на муніципалітети, так і на муніципальні округи. У Законі про місцеве самоврядування передбачено поділ Швеції на муніципалітети та муніципальні округи, наведено поняття мешканця муніципального утворення, визначено основні повноваження та організаційну структуру місцевих органів влади, особливості фінансового управління тощо.

Для Швеції характерним є високий рівень самостійності органів місцевого самоуправління у вирішенні законодавчо закріплених за ними завдань. Сьогодні органи державної влади Швеції намагаються зменшити обсяг власних повноважень на місцях на користь органів місцевого самоуправління. Основну відповідальність у сферах соціального забезпечення, охорони здоров'я, освіти, екології передбачено на рівні муніципальних утворень. У цих сферах держава здійснює загальне законодавче регулювання та частково надає фінансування у межах системи державних трансферів і вирівнювання бюджетної забезпеченості муніципальних утворень.

Якщо більш детально досліджувати основні повноваження органів влади муніципалітетів, що становлять перший рівень місцевого самоуправління у Швеції, можна виокремити такі питання: соціальний захист населення; дошкільна, початкова та середня освіта; первинна система охорони здоров'я (муніципальні поліклініки); пожежна охорона; житлово-комунальне господарство; землекористування; цивільна оборона та захист навколишнього середовища; будівництво; громадський транспорт і зв'язок; спорт і молодіжна політика; культура та мистецтво; благоустрій і догляд за подвір'ями, вулицями та парками; енергетичне планування; співпраця місцевих органів влади (об'єднання муніципалітетів і муніципальних округів).

До повноважень влади муніципальних округів, що становить другий рівень місцевого самоуправління, належать питання охорони здоров'я у країні. Згідно із Законом про охорону здоров'я та медичне обслуговування відповідальність за роботу амбулаторних і стаціонарних установ охорони здоров'я покладено на муніципальні органи. Уся територія Швеції поділена на шість регіонів, у кожному з яких розташовано регіональні лікарні, що надають будь-які види послуг. Муніципальні округи надають також стоматологічне обслуговування громадянам до 20 років⁴³⁹.

439 Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы. Полис, 1999.

Крім зазначених повноважень, до компетенції влади муніципальних округів належить також вирішення питань муніципальної промисловості та торгівлі, середньої професійної медичної освіти, вищої освіти у народних університетах, діяльності спеціальних установ для людей із затримкою інтелектуального розвитку та співпраці місцевих органів влади (об'єднання муніципалітетів і муніципальних округів). Питання громадського транспорту і зв'язку належать до спільного відання із муніципалітетами.

У разі прийняття муніципальними органами влади рішень, які виходять за межі їх компетенцій, згідно із Законом про місцеве самоуправління кожен мешканець муніципального утворення має право оскаржити такі рішення муніципального утворення в суді. Главою 10 Закону про місцеве самоуправління передбачено право на оскарження рішень муніципальних органів влади в адміністративному суді першої інстанції, яким є адміністративний суд відповідного лену. Таке право належить кожному мешканцю муніципального утворення, зареєстрованому на його території. Це досить поширена практика, що є важливим інструментом впливу населення на діяльність місцевої влади.

Законодавство Швеції не наводить єдиного переліку питань, вирішення яких належить до виключної компетенції органів місцевого самоуправління. Усі повноваження, покладені на муніципальні утворення парламентом чи урядом, мають імперативний характер і визначені у Законі про місцеве самоуправління, а також у спеціальних законах, що належать до тієї чи іншої сфери управління і за допомогою яких здійснюється розподіл повноважень та предметів відання між різними рівнями влади. Крім того, реалізація деяких повноважень муніципалітетів і муніципальних округів не має обов'язкового характеру. Тобто крім обов'язкової компетенції у Швеції є факультативна компетенція муніципальних утворень.

Питання фінансового забезпечення діяльності місцевого самоуправління є дуже важливим для ефективного управління та розвитку муніципальних утворень. Основні принципи фінансового управління муніципальними утвореннями Швеції визначено Законом про місцеве самоуправління. Згідно з § 2 гл. 8 цього Закону управління фінансами в муніципалітетах і муніципальних округах насамперед має відповідати вимогам задовільної прибутковості та надійного забезпечення вкладення коштів. Усі детальні

приписи та рішення, пов'язані з управлінням фінансами муніципального утворення, належать до компетенції зборів уповноважених.

Згідно із Законом про місцеве самоуправління щороку муніципалітети та муніципальні округи у Швеції складають бюджет на наступний календарний рік. Бюджет має містити детальний план господарської діяльності та фінансовий план на бюджетний рік, а також фінансовий план на трирічний період, який обчислюється від початку бюджетного року. Крім того, у фінансовому плані на бюджетний рік обов'язково має бути визначено джерела фінансування усіх статей бюджету і надано оцінку фінансового становища муніципального утворення на кінець бюджетного року⁴⁴⁰.

Значущість ролі місцевого самоуправління у системі публічної влади Швеції спричинила поступовий перехід місцевих органів влади до практики довготривалого фінансового планування, що застосовується додатково до прийняття річного бюджету муніципального утворення. Такий вид фінансового планування, спрямований на перспективу та досягнення стабільності, став досить популярним і отримав закріплення у Законі про місцеве самоуправління.

Підсумовуючи, слід зазначити, що нинішня система місцевого самоврядування Швеції побудована на основі адміністративно-територіального поділу країни і має два рівні – регіональний та місцевий. Органам місцевого самоврядування Швеції властивий високий рівень автономії, зокрема вони мають власні джерела доходу та наділені повноваженнями визначати розміри податку на доходи фізичних осіб.

Оскільки державне управління Швеції більшою мірою децентралізоване, основна частина відповідальності у сферах соціального забезпечення, охорони здоров'я, екології та ін. покладається на муніципальні утворення. У цих сферах держава здійснює загальне регулювання та частково забезпечує фінансування. Вирішення значної кількості важливих соціальних завдань, що у багатьох європейських країнах покладено на державу, у Швеції належить до виняткової компетенції органів місцевого самоуправління⁴⁴¹.

440 Рудебек К. Финансы местного самоуправления: шведский опыт // Финансы. 1998. № 4. С. 17–19.

441 Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасниках ЄС, Швейцарії та Україні: монографія; за ред. В. Л. Федоренка. Київ: Ліра, 2017. С. 288.

§ 8. Місцеве самоврядування та управління в Польщі

Прихильники децентралізації в Україні все частіше апелюють до успішного досвіду реформ такого роду в Польщі. Адже Польща має визнану в Європі історію успіху в запровадженні принципу децентралізації під час реформування місцевого самоврядування. Ми також висвітлювали успіхи польської реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади на засадах децентралізації⁴⁴².

На жаль, як слушно зазначив колишній мер Варшави, а нині, з 2019 року, бізнес-омбудсман при Уряді України М. Свенчицький, проблема реформ в Україні потрапила не в експертне, а в політичне поле. І Польща вже понад 20 років ділиться досвідом із черговими вітчизняними реформаторами за відсутності відчутного ефекту⁴⁴³. Навіть найпалкіші прихильники запровадження польського досвіду реформування місцевого самоврядування в Україні не завжди можуть пояснити сутність і зміст відповідних реформ.

Утім, успіх реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації в Україні за останні п'ять років (2014–2019 рр) став можливим, у тому числі, й завдяки позитивному прикладу успіху подібної реформи у Польщі, а також активній участі польських експертів у проведенні реформи місцевого самоврядування в Україні. Але, слід звернути увагу на те, що за цей час розвиток місцевого самоврядування в Польщі зумовив нові успішні трансформації у сфері місцевого самоврядування, які досліджувалися в Україні як експертами, так і ученими-конституціоналістами⁴⁴⁴.

Як відомо, місцеве самоврядування відоме на Польських землях здавна й організаційно оформилося в великих містах під впливом Магдебурзького права іще у XIII ст. Відомий вплив на розвиток місцевого самоврядування мали й державотворчі практики за часів Польсько-Литовського князівства та Речі Посполитої, які були найбільш потужними історичними

442 Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Реформа місцевого самоврядування та територіальна організація публічної влади в контексті децентралізації: досвід Польщі для України (частина перша) // Публічне право. 2015. № 2 (8). С. 37–44; Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Реформа місцевого самоврядування та територіальна організація публічної влади в контексті децентралізації: досвід Польщі для України (частина друга) // Публічне право. 2015. № 3 (9). С. 103–113 та ін.

443 Марчин Свенчицький «В Україні реформа виявилася не в експертному, а в політичному полі. У цьому головна помилка» // Дзеркало тижня. 2015. № 7. С. 1.

444 Чиркін А.С. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Польщі, Угорщині, Чехії: монографія. Харків: Юрайт, 2019. – С. 91 - 116.

державами, і навіть імперіями слов'ян. Натомість, три драматичні розподіли Речі Посполитої, коли її землі були розділені між Росією, Австрією та Прусією, призвели до руйнації польської державності, яка була відроджена лише на поч. ХХ ст. Витоки ж польських реформ у сфері місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади сягають історії становлення національної державності Польщі, яка багато в чому не лише хронологічно, а й ментально та географічно споріднена з генезою Української держави.

До 1918 р. польські землі входили до складу Росії, Австро-Угорщини та Німеччини (Пруссії). Після закінчення Першої світової війни і краху Російської, Австро-Угорської та Німецької імперій Польща здобула незалежність і відродила національну державність – Другу Річ Посполиту (1921–1939 рр.). Офіційною датою проголошення незалежності вважається 11 листопада 1918 р., але відтоді Польща пройшла складний шлях відвоювання власних і прилеглих територій та подолання ворожого ставлення до себе із боку окремих представників міжнародної спільноти. Так, В. Молотов називав новопосталу Польщу «потворним байстрюком Версальського миру», а теоретик сучасного капіталізму Дж. М. Кейн – «економічною неможливістю, де єдина промисловість – цькування євреїв»⁴⁴⁵.

Для того, щоб зрозуміти сучасні витoki польського досвіду проведення реформи місцевого самоврядування та досягнути процеси децентралізації у Польщі, слід почати з огляду фундаментальних принципів функціонування політичної та економічної системи Польщі у період комуністичного режиму з 1946 до 1989 р. Останні визначалися комуністичною партією «Польська Об'єднана Робітнична Партія» (ПОРП) спільно із державними формами виробництва та соціалістичними виробничими відносинами. Іншими двома політичними партіями того часу в Польщі були «Об'єднана Селянська Партія» та «Демократична Партія», котрі виступали, по суті, сателітами правлячої ПОРП.

Конструкція та функціонування апарату соціалістичної держави базувалися на принципі так званого «демократичного централізму», що передбачав масштабну участь суспільства у централізованій системі державного управління. Нижня палата польського парламенту мала дуже обмежені повноваження, натомість повноваження Верхньої палати і 17 її представ-

445 Дейвіс Н. Боже ігрище: історія Польщі / Пер. з англ. П. Таращук. Київ: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2008. С. 739.

ників, що обиралися Нижньою палатою, були досить широкими. Тим не менше, всі рішення Верхньої палати було прийнято спільно із найвищими представниками ПОРП, структури якої віддзеркалювали структури державного управління. Влада на місцях безпосередньо співпрацювала із ПОРП та її представниками на вищих рівнях.

До кінця 80-х рр. ХХ ст. ПНР залишалася державою соціалістичної демократії. Націонал-комунізм забезпечив Польщі добу відносної стабільності, але не спромігся вирішити державно-управлінські та соціально-економічні проблеми, запровадити раціональну модель територіальної організації публічної влади. Окрім кризи 1956 р. серйозні політичні негаразди відбулися у 1968, 1970 і 1976 рр., а життя під постійним контролем колишнього СРСР не спонукало до ліберальних реформ. Лише наприкінці 1970 р. Польща почала виходити з-під прямої опіки СРСР і нарощувати свій економічний потенціал. Утім, соціально-економічні кризи 80-х рр. минулого століття щоразу доводили полякам неефективність комуністичних менеджерів ПНР. До того ж важливим каталізатором трансформацій у польській політиці стало обрання в 1978 р. Кардинала Кароля Войтили Папою Римським, і вже у 1979 р. візит Папи до Польщі засвідчив появу її нового духовного лідера.

Щодо територіальної організації публічної влади в Польщі варто звернути увагу на тенденцію до укрупнення польських общин. Кількість гмін із наявних у Польщі в 1955 р. 9,5 тис. скоротилася майже вчетверо – до 2,5 тис. у 1990 р. Утім, адміністративно-територіальна організація публічної влади у Польщі, яка так чи інакше протрималася аж до 1998 р., зазнала суттєвих трансформацій у 70-і рр. ХХ ст. Досі в країні діяв трирівневий адміністративний поділ: найбільшими територіальними одиницями були воєводства (провінції), середніми – округи (повіти), а найменшими – громади (міські та сільські поселення). Окрім цього, також були ще міські одиниці, що мали статус воєводств або округів (повітів). Міста, населення яких перевищувало 200 тис. жителів, ділилися на квартали. На 1970 р. у Польщі існувало 17 воєводств і 5 міст із правами воєводства.

У процесі адміністративно-територіальної реформи 1970 р. трирівневу систему територіальної організації публічної влади у Польщі було трансформовано на дворівневу. Кількість громад скоротили і назвали їх гмінами. Вони стали базовими територіальними одиницями місцевого

самоврядування та адміністративно-територіального устрою одночасно. Округи (повіти) було ліквідовано, а кількість провінцій стрімко зростає до 49. Ці нові провінції і становили другий рівень у новій системі адміністративно-територіальної організації публічної влади у ПНР.

Початок фундаментальних і системних змін у Польщі припадає на 1989 р., коли неефективність держави та економічного урядування стала очевидною. Влітку 1989 р. відбулися перші вільні вибори у Польщі, внаслідок яких до влади прийшла опозиція – профспілка «Солідарність», очолювана Лехом Валенсою. Проте точного бачення нової політичної та соціально-економічної системи на той час ще не склалося. Масова підтримка «Солідарності» не стала втіленням певного бачення нової системи, а швидше була актом протесту проти усталеної⁴⁴⁶.

Академік Є. Регульський, який поряд із Л. Бальцеровичем ще за життя став легендою польських реформ, визначав такі чинники успіху реформи:

1. Політична воля керівників держави. Влада не може обмежуватися лише закликами до проведення реформ у державі та має усвідомлювати, що всі реформи спричиняють значний спротив, породжують безліч ворогів і мало друзів. Щонайпершими ворогами є політики, які втрачають можливість керувати на місцях, місцеві державні адміністрації та профспілки, які втрачають контроль над санаторіями і курортами, що мають належати громадам.

2. Знання експертів. Слід точно розуміти, що саме і в який саме спосіб варто зробити для проведення реформ.

3. Підтримка суспільства. За відсутності такої підтримки реформи не будуть успішними. Суспільство необхідно переконати у користі для нього реформ. І це відповідальне завдання для ЗМІ. Реформи – це завжди зміна менталітету людей.

4. Кваліфіковані кадри. Саме їм під силу запровадити реформи. Їх потрібно навчати. Зокрема, у 1990 р. нових знань потребували 200–300 тис. працівників гмін, із них майже 50 тис. – депутати цих гмін. Вони мають розуміти сенс і необхідність реформ⁴⁴⁷.

446 Чернеженко О.М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2019. С. 201-202.

447 Єжи Регульський: «У реформи місцевого самоврядування буде багато ворогів». URL: http://society.lb.ua/position/2014/07/15/272846_lektsiya.html.

Ці висновки Є. Регульського, на наш погляд, є актуальним дороговказом і для реформ місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації, і для України та вітчизняних керівників держави і реформаторів.

Разом із тим перший етап децентралізації в Польщі відбувався не у вакуумі та отримав різноманітні політико-правові рефлексії в державі. Так, позачергові парламентські вибори восени 1993 р., що стали наслідком «політичного землетрусу», пов'язаного із відставкою глави уряду Ганни Сухоцької⁴⁴⁸, змінили баланс політичних сил. На виборах перемогли ліві посткомуністичні партії – «Альянс Демократичних Лівих» і «Польська Селянська Партія». Також варто зазначити, що четверте місце на виборах посіла партія «Союз Праці» (раніше – «Солідарність Праці»), яку активісти сформували як ліву альтернативу посткомуністичним партіям, і станом на 1993 р. вона мала неабиякий успіх. Сутнісний зсув до лівого крила на політичній сцені підтвердили і результати президентських виборів 1995 р., на яких перемогу отримав кандидат від лівих політичних сил Олександр Квасневський (51,7 %) і програв легендарний Лех Валенса (48,3 %)⁴⁴⁹.

У цей період польського державотворення постала нагальна потреба у подальшій децентралізації державних функцій, а також у забезпеченні необхідними повноваженнями інших територіальних органів самоврядування. У цьому контексті експерти предметно обговорювали дві моделі: а) трирівнева (громада (гміна) – округ – провінція) та б) дворівнева (громада (гміна) – провінція).

Нині територіальна організація публічної влади та місцевого самоврядування у Польщі має взаємоузгоджену трирівневу систему: 16 великих провінцій (воєводств), в яких у середньому проживають по 2 млн 400 тис. осіб, 373 округи (повіти), 66 з яких – міські та містечкові повіти, та 2 489 громад (гмін), які залишилися базовими одиницями адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування. У цій новій системі з'явилося два нових рівні – провінції та округи, із представництвом центрального уряду у провінціях. Внаслідок реформи вирішення більшості

448 Желяк Маркіян. Досвід Польщі: чому нове самоврядування «запрацювало» лише із другої спроби? URL: <http://www.euointegration.com.ua/articles/2014/12/8/7028546>.

449 Шмидт А. Кілька зауважень щодо перших змін Конституції Республіки Польща // Сучасний конституціоналізм: досвід нових демократій. Матеріали першого засідання українсько-польського клубу конституціоналістів. Київ–Львів: Юриспруденція, 2008. С. 69–71.

завдань, частину з яких раніше виконувала урядова, а частину – центральна адміністрація, було передано на різні рівні місцевого самоврядування. Центральна адміністрація наразі зберігає функції контролю над територіальними одиницями щодо дотримання ними закону. Водночас реформа зберегла систему самоврядування у гмінах, запроваджену ще у 1990 р.

На цьому етапі хотілося б зупинитися на впровадженні територіального самоуправління за допомогою системних реформ, започаткованих у 1989 р. і спрямованих на підтримку децентралізації централізованої держави. Як згадував відомий польський конституціоналіст, екс-голова Конституційного Трибуналу Республіки Польща Є. Стемпень, реформи місцевого самоврядування виявилися для Польщі важливішими, ніж вибори нереформованих органів місцевого самоврядування. «Нас теж у 1989 р. намовляли швидко провести вибори до національних рад (місцевих органів влади, отриманих у спадок від комуністичної влади) – ще навіть у грудні 1989 р., лише через шість місяців після парламентських червневих виборів. Однак, – пише Є. Стемпень, – ми дійшли висновку (маю на увазі групу, об'єднану навколо проф. Є. Регульського), що спочатку слід прийняти закон про місцеве самоврядування, так званий закон про устрій, а вже потім можна говорити про вибори до нових органів самоврядування, відповідним чином підготовлених і забезпечених». Усталена дворівнева територіально-адміністративна система вбачалася для цього особливо сприятливою (передача повноважень громадам без проведення адміністративно-територіальної реформи). Цією нагодою реформатори скористалися у 1990 р. і прийняли Закон про територіальне самоуправління. У травні 1990 р. у Польщі відбулися демократичні вибори до оновлених представницьких органів місцевого самоврядування.

Окрему поправку тоді було внесено і до Конституції Польщі. Зокрема, передбачалося, що основною формою функціонування суспільного життя на місцях має бути територіальне самоуправління. Гміни (громади) набули конституційної правосуб'єктності, їм було надано право власності, а це право захищалося судовою системою. Було визначено джерела незалежних прибутків гмін і розроблено відповідну систему їх фінансової підтримки та субсидій. Сформувалася нова біполярна модель державного управління, що складалася із центрального і територіального урядів.

Гміни (громади) виконували державні функції або як власний безпосередній обов'язок, або як обов'язок, делегований центральною державною установою. Виконання цих функцій мало забезпечувати потреби жителів гмін або за рахунок їх власних ресурсів, або за рахунок отримання коштів від держави. Виконання обов'язків на рівні гміни контролювалося центральними органами управління виключно щодо відповідності закону, а виконання делегованих повноважень – також і стосовно форми імплементації, доцільності, надійності та економічної адекватності. Питання внутрішньої організації громад вирішувалося радою гміни, що обиралася шляхом загального і таємного голосування (в 1990 р. у Польщі відбулися перші демократичні місцеві вибори, які зруйнували політичну монополію ПОРП). Виконавча функція в гміні належала комітету на чолі із шерифом (у сільських громадах), мером (у невеликих міських громадах) або президентом (у містах, де кількість населення перевищувала 100 тис. осіб, або у столицях провінцій).

На першому етапі децентралізації гміни наділили незалежними можливостями, відкриваючи впровадження територіального самоврядування і на вищих рівнях також. Передбачалося, що ці незалежні можливості становитимуть частину фундаментальної реформи територіального устрою всієї країни, хоча спільної думки із цього питання провідні політичні сили так і не дійшли. Для сприяння більш ефективному представництву інтересів громад та інших суб'єктів державного права на рівні провінцій було запроваджено інститут самоуправлінської асамблеї. До складу асамблей входили делегати від громад, яких обирали ради громад із числа своїх членів. Однак ці асамблеї не мали повноважень для прийняття рішень або виконавчих повноважень. Їх завданням, зокрема, було оцінювання роботи органів самоврядування у воеводствах, висловлення думок стосовно ануляції рішень керівників провінцій, у разі якщо ці рішення зашкоджували місцевим інтересам. Асамблеї також були форумами для обміну звітами щодо практик самоврядування.

Органи державного самоврядування на рівні провінцій склалися із губернаторів та окружних офісних керівників (округи – допоміжні адміністративні одиниці). Губернатори провінцій були місцевими представниками центрального уряду та водночас здійснювали нагляд щодо законності рішень громад. Окружні офіси виконували різноманітні завдання, які з

різних причин не могли бути передані на рівень громади. Поряд із цими загальними органами місцевого самоврядування були ще й спеціалізовані, які підпорядковувалися конкретним міністрам, чи уряду загалом, чи особисто Прем'єр-міністру.

Ці перші експерименти із територіальним самоврядуванням довели, що спільнота жителів певної території, маючи відповідні компетенції та інструменти, може здійснювати управління власною територією більш ефективно і проводити більш раціональну фінансову політику ніж уряд, що поступово усувається від безпосереднього здійснення цих завдань.

Важливо зазначити, що перший етап реформи місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади у Польщі мав потужну науково-методологічну підтримку. Академіка Є. Регульського, якого вважають «батьком місцевих реформ» у Польщі, було призначено уповноваженим із реформ, який безпосередньо підпорядковувався главі уряду та мав свої представництва (бюро) на рівні 49 наявних на той час у Польщі воєводств. Натомість голова парламентського комітету з питань місцевого самоврядування Є. Стемпень забезпечував підтримку реформ у Сеймі.

Наведене дало змогу розробити цілісну концепцію поетапної реформи і втілити її у чинному законодавстві. Сенат на той час займався змінами до Конституції Польщі та опрацьовував 4 закони (про самоврядування, про працівників місцевого самоврядування, про урядову місцеву адміністрацію, про місцеві вибори), а бюро Є. Регульського опрацьовувало закон про розмежування компетенції місцевого самоврядування і місцевих адміністрацій. Надалі було прийнято та змінено багато законів у цій сфері. Зокрема, лише на першому етапі реформ у 1989–1990 рр. було внесено зміни до понад 100 чинних на той час законів і створено базовий рівень місцевого самоврядування – гміни (громади). Повіти (райони) і воєводства (області) було чітко визначено лише через 8 років.

Головною метою дворівневої моделі було зміцнення самоврядування і розширення компетенції уже створених громад (гмін). Якщо громади (гміни) виявляться недостатньо підготовленими виконувати свої обов'язки, пропонувалося створити добровольчі асоціації. У деяких регіонах органи державної адміністрації, які забезпечували вищий рівень послуг, мали залишатися доти, доки громади не будуть готові перебрати на себе їх повноваження. У цій дворівневій моделі воєводства матимуть подвійну

природу: урядову і самоврядну. Ця модель пропонувала також можливість залишити попередній адміністративно-територіальний устрій із 49 провінціями або зменшити їх кількість до 30.

Щодо недоліків дворівневої моделі (громада–провінція): передбачалося, що саме відсутність проміжної ланки (округів) між громадами та провінціями і забезпечить ефективне функціонування управління. Водночас упровадження округів призвело би до конфліктів і суперництва між громадами з питань розподілу повноважень та фінансування. На думку прихильників цієї моделі, Польща є країною середнього розміру, вона не потребує багаторівневої структури управління для ефективного функціонування держави. Опоненти цієї моделі в свою чергу наголошували, що утворення добровольчих асоціацій у громадах і провінціях (для вирішення певних завдань) ускладнюватиме систему повноважень та обтяжуватиме адміністративну структуру. До того ж Є. Регульський вважав територію Польщі занадто великою для того, щоб управління у разі застосування моделі «громада–провінція» було всеосяжним⁴⁵⁰.

Отже, підсумовуючи, можна стверджувати, що реформа місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади у Польщі, тобто факт децентралізації державних функцій, є найголовнішим досягненням польських президентів і урядів, починаючи із 1989 р. Ця реформа відбулася у два етапи: 1) утвердження первинного рівня місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на рівні громад (гмін) у 1989–1990 і подальших роках і розвиток владоспроможності та матеріально-технічної і фінансової бази гмін; 2) утвердження другої, третьої ланок місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації та субсидіарності в Польщі на рівні повітів (районів) і воєводств (областей).

Суть децентралізації державної влади в Польщі полягала насамперед у передачі завдань, компетенцій та повноважень, фінансових активів і коштів із центрального (вищого) рівня на територіальний (рівень самоврядування). Відповідно, громадам було надано самостійний правовий статус і передано право власності. Громади захищали це право, насамперед, через суди. Одночасно було визначено джерела доходів гмін, забезпечено їх наповнення та створено нову диференційовану систему субсидій і соці-

450 Чернеженко О.М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасницях Європейського Союзу і в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2019. С. 203-208.

ального захисту населення.

Відзначимо, що внаслідок цього доходи місцевого самоврядування в Польщі в 2011-2016 роках збільшилися зі 150 млрд. злотих до 195 млрд. злотих, що засвідчує серйозне річне зростання місцевих бюджетів на 5,39%.⁴⁵¹ Позитивна динаміка зростання місцевих бюджетів, насамперед – бюджетів великих міст, зберігається й у 2019 році.

Крім того, було прийнято Закон про територіальне самоврядування, згідно з яким асамблеї провінцій представляють громади жителів цих провінцій. Такі асамблеї виконують три основних функції: 1) представляти громади у зв'язках з органами центрального державного управління; 2) створювати майданчики для обміну досвідом у сфері самоврядування і, за необхідності, також забезпечувати функції посередництва між громадами і центральною владою; 3) здійснювати контроль та аудит діяльності виконавчих комітетів, а також комунальних підприємств і організацій.

При цьому, спільно з асамблеями, громади також можуть формувати міжгромадські асоціації для виконання певних завдань, делегованим громадам. Більше того, громади самостійно створюють репрезентативні органи у межах країни, такі як «Асоціація Польських Міст», «Союз Польських Містечок» чи «Асоціація Сільських Громад Республіки Польща».

Можна погодитись із А. Чиркіним, що «... процес реформування органів місцевого самоврядування в Польщі ще не завершений. Тенденція до децентралізації призводить до того, що держава доручає гмінам чергові завдання, не передбачаючи для них бюджетних коштів, що помітно ускладнює функціонування муніципалітетів. ... Дедалі частіше лунають пропозиції створити ще одне воєводство, об'єднати чи навіть ліквідувати окремі гміни й повіти, змінити обсяг компетенції, затверджений для відповідних рівнів муніципальної адміністрації тощо»⁴⁵². На наш погляд, значна частина з цих пропозицій мали місце через політичну боротьбу, яка тривала під час обрання до Сейму та Сенату Польщі в жовтні 2019 р. та завершилась посиленням політичних позицій «Права і справедливості» (ПіС).

451 Чиркін А.С. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Польщі, Угорщині, Чехії: монографія. Харків: Юрайт, 2019. – С. 116.

452 Чиркін А.С. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Польщі, Угорщині, Чехії: монографія. Харків: Юрайт, 2019. – С. 117.

Не зважаючи на контраверсійність ПІС у польському політикумі та суспільстві, помітним успіхом її діяльності щодо модернізації системи місцевого самоврядування в Польщі стало посилення гмін і повітів за рахунок численних державних програм, спрямованих на розвиток дрібного фермерства, державної підтримки в 500 злотих на місяць на кожну дитину тощо. При цьому, фінансова децентралізація місцевого самоврядування сприяла бурхливому розвитку міст у Польщі, насамперед таких, як Варшава, Краків, Вроцлав, Гданськ, Познань, Катовіце, Сопот, Кельце та ін. Очевидно, реалізація принципу «підтримувати депресивні гміни і не втручатися в розвиток великих міст», з огляду на посилення динаміки неконтрольованої урбанізації в світі загалом, нині заслуговує увагу й в Україні.

§ 9. Місцеве самоврядування в Угорщині

Угорщина має тисячолітні витоки національної державності та давні традиції місцевого самоврядування. При цьому, свого розквіту Королівство Угорщини досягло в XVIII-XX ст., будучи однією з двох правлячих держав Австро-Угорської імперії. До встановлення комуністичного режиму в Угорщині територіальними одиницями і базвими суб'єктами місцевого самоврядування були графства, які мали феодално-ленне походження, а з 1886 року трансформуються в систему місцевого самоврядування королівської Угорщини.

Після Другої світової війни, за активної участі політичного керівництва колишнього СРСР, було утворено Угорську Народну Республіку, місцеве самоврядування якої було вибудовано відповідно до радянської моделі «системи рад всіх рівнів». Закони I (1971 р.) і II (1983 р.) визначали ради як органи народного представництва на місцях. Але, Закон II (1983 р.) посилює, в першу чергу, міські та сільські ради. Натомість, районні ради скасовуються як неефективні. При цьому, законодавство Угорської Народної Республіки передбачало можливість об'єднання декількох рад в єдину.⁴⁵³ У період т. з. «оксамитових революцій» у Східній та Центральній Європі соціалістичний режим, разом із існуючою на той час моделлю радянського самоврядування, заснованою на системі супідрядних рад, в Угорщині зазнав краху.

⁴⁵³ Чиркін А.С. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Польщі, Угорщині, Чехії: монографія. Харків: Юрайт, 2019. – С. 117.

Сучасна посткомуністична система місцевого самоврядування та управління в Угорщині бере свій початок у двох послідовних хвилях конституційних реформ 1990 та 1994 рр., що отримали продовження у спеціальних законах у сфері місцевого публічного управління. Так, Законом 1990 р. № LXV і Законом 1994 р. № LXIII було визнано права муніципалітетів на самоврядування і трансформовано всю систему державного управління: від місцевих рад центрального підпорядкування із комуністичних часів до автономних, обраних у демократичний спосіб муніципальних органів самоврядування. Нова система реалізувала принципи Європейської хартії місцевого самоврядування, підписаної членами Ради Європи, та історичні традиції угорського національного державного управління.

У рамках місцевих органів самоврядування послідовними правовими діями було утворено дворівневу – на основі історичних традицій – систему, в якій муніципалітети (села, містечка/міста) є основними одиницями системи, на той час як округи формують середній рівень. Між цими двома рівнями немає жодної ієрархії, оскільки вони наділені різними обов'язками. Деякі міста мають права округів та діють і як муніципалітети, і як округи.

Згідно з Конституцією Угорщини, утворення органів місцевого самоврядування та забезпечення їх дієвості є правовим обов'язком місцевих громадян. Теоретично саме громадяни Угорщини самоорганізуються на місцях і самі керують собою. Вони можуть здійснювати безпосереднє управління шляхом прямої участі або керувати опосередковано, обравши раду. Ця формула місцевого самоврядування Угорщини має і свій правовий вимір: «Виборці, які мають право бути обраними, користуються своїм правом на місцеве самоврядування через репрезентативний орган, який вони обирають, та через місцевий референдум».

Закон «Про місцеві органи самоврядування» визначає імперативні завдання для місцевих органів самоврядування таким чином: муніципалітети зобов'язані гарантувати дошкільну та початкову освіту, базове медико-санітарне обслуговування і послуги із соціального забезпечення, освітлення громадських місць, наявність кладовищ, чистоту питної води, а також захист етнічних і національних меншин. Імперативні функції, делеговані правовим шляхом містам із більшими можливостями, охоплюють утримання пожежних бригад, служби рятувних операцій із використан-

ням додаткових технічних засобів і широкий перелік служб соціального забезпечення. Закон також визначає факультативні обов'язки, надаючи місцевим органам самоврядування право добровільно брати на себе й інші зобов'язання, якщо ці завдання ще не було доручено іншим адміністративним органам за законодавством або якщо місцеві органи самоврядування мають достатньо власних ресурсів для їх виконання.

Автономію місцевих органів самоврядування гарантовано Конституцією Угорщини. В Основному законі унормовано територіальний поділ Угорщини – столиця, округи, містечка та села – і гарантовано право цих одиниць на місцеве самоврядування. До того ж, ст. 34 Конституції Угорщини визначено мету і принципи взаємодії місцевого самоврядування та держави: «Місцеві органи влади і держава взаємодіють в інтересах досягнення спільних цілей суспільства... Для виконання своїх безпосередніх обов'язків і повноважень місцевий орган влади може мати право на відповідну бюджетну та іншу матеріальну підтримку. Закон може передбачати спільне виконання беззаперечних обов'язків місцевого органу влади». Тобто Угорщина конституювала принцип паритетного партнерства між органами місцевого самоврядування та державою в інтересах громадянського суспільства.

Кожна спільнота в Угорщині має право на місцеве самоврядування, а кожен місцевий орган самоврядування має такі самі основні права, захищені Конституційним Судом та іншими судами. Найпершим із цих прав є право місцевого репрезентативного органу «незалежно регулювати та управляти справами місцевого самоврядування, його рішення можуть розглядатися лише з точки зору їх легітимності». Згідно з цим пунктом місцеві органи самоврядування повинні самостійно керувати своїми фінансовими та економічними справами, мають право на фінансування для виконання своїх обов'язків і на використання місцевих податків. Податки для місцевих органів самоврядування можуть визначатися лише законодавством.

Компенсацією за примусове злиття упродовж комуністичного періоду є право кожної місцевої спільноти сформувати власний місцевий орган самоврядування. Подальше застосування цього принципу призвело до високофрагментованої системи місцевого самоврядування, хоча це і не виняток для Європи. Кожен населений пункт став незалежною, автономною

одиноцею місцевого самоврядування, а кількість таких місцевих одиниць зросла із менш ніж 1 600 до понад 3 100. У середньому компетенція органу місцевого самоврядування охоплює трохи більше 3 200 жителів, а населення понад половини місцевих органів самоврядування не перевищує 1 тис. осіб (хоча вони становлять лише 7,7 % від населення Угорщини).

Поширене визнання принципу автономії можна проілюструвати тим фактом, що кількість місцевих органів самоврядування все ще зростає. Із 1990 р. парламент Угорщини дав дозвіл на вихід понад 80 невеликих спільнот, незважаючи на те що ці нові одиниці місцевого самоврядування часто дуже малі (компетенція найдрібнішої охоплює усього 148 жителів) і вихід зазвичай умотивовано економічними причинами. Наприклад, поселення, яке нещодавно відділилося, становить усього одну п'яту від населення містечка, до якого воно раніше належало, однак до виходу воно забезпечувало сплату половини муніципального податку.

Автономія одиниць місцевого самоврядування середнього рівня є менш захищеною. У 1990 р. конституційний устрій надав пріоритет муніципалітетам і знехтував питання визначення середнього рівня. Відтоді інтереси, дотримання яких покладено на наявні інституційні механізми, зробили влаштування цього рівня дуже тяжким. Натомість історія округів буквально нараховує тисячоліття, вони названі у Конституції, однак не мають незалежної податкової основи, а їх повноваження обмежені. Потреба регіонального рівня в отриманні фінансування з боку ЄС змусила парламент заснувати 7 регіонів, однак наразі вони є статистичними одиницями і не мають жодного інституційного механізму.⁴⁵⁴

Мери муніципалітетів, окремих районів і самої столиці Угорщини Будапешта обираються прямим голосуванням. Хоча раніше, із 1990 по 1994 рр., шляхом прямого голосування обиралися лише мери невеликих муніципалітетів Угорщини.

За посадою мери є членами місцевих рад (якщо їх не було обрано як представників). Виборчі системи великих і маленьких муніципалітетів мають певні відмінності. У муніципалітетах, кількість населення в яких не перевищує 10 тис. жителів, виборці можуть обирати із єдиного списку стільки кандидатів, скільки місць є у місцевій раді. У більших муніципалітетах визначено по десять або більше окремих виборчих округів, громадяни

454 Чернеженко О.М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2019. С. 179 - 182.

можуть голосувати за одного із кандидатів у відповідних округах. Близько 40 % місць розподілено між компенсаційними списками організацій (партій і неурядових організацій), які висувають своїх кандидатів; цей механізм більш пропорційно визначає склад місцевих рад. Ради столиці та округів також обираються шляхом прямого голосування на основі партійних списків. Так, наприклад, виборці Будапешта отримують мінімум чотири бюлетені для обрання представника виборчого округу, мера району, мера столиці та списки для ради столиці⁴⁵⁵.

Правовий контроль за місцевими органами самоврядування належав спершу до обов'язків комісарів республіки, але відтоді ці повноваження було передано керівникам державної адміністрації столиці та округів. Якщо місцеві органи самоврядування не виконують рішень керівників державної адміністрації добровільно, Конституційний Суд має право скасувати неконституційні постанови місцевих органів самоврядування. Є лише правовий контроль за рішеннями місцевих органів самоврядування; жодна зовнішня установа не має права оцінювати субстантивний зміст рішень місцевої громади.

За виняткових обставин парламент Угорщини має право розпустити репрезентативний орган одиниці місцевого самоврядування, однак при цьому повинен призначити дату виборів протягом 60 днів. Застосування цього права є дійсно винятковим. Хоча упродовж останніх 12 років парламент ефективно лякав деякі нефункціонуючі органи місцевого самоврядування розпуском, парламентські партії ніколи не зловживали цією можливістю.

Досвід свідчить, що суди, особливо Конституційний Суд, ефективно захищають правову автономію місцевих органів самоврядування. У цьому аспекті принцип верховенства права в Угорщині справді працює.

Хоча в Угорщині правова автономія є захищеною, фінансова автономія місцевих органів самоврядування обмежується дедалі більш значною мірою в один із трьох способів. По-перше, центральне регулювання щоразу глибше проникає у надання послуг із боку місцевих органів самоврядування. Функціональну автономію не можна вимірювати лише за кількістю та важливістю завдань, переданих на місцевий рівень.

Наявність і поширеність централізовано регульованих кількісних та якісних стандартів для децентралізованих послуг також впливає на ступінь

455 Там само. Р. 244.

автономії. Рівень центрального регулювання для різних послуг є різним. Наприклад, освіта всюди є високо інституалізованою сферою політики, оскільки підручники, вимоги до мінімальної кваліфікації, розмір заробітної плати вчителів, і навіть розміри класної кімнати визначено нормативно. Схожою сферою є місцевий адміністративний персонал. Суть у тому, що і кількість, і обсяги такого регулювання повільно зростають. Чисельність таких стандартів збільшується від початку 90-х рр. XX ст. Хоча цей процес може підвищити раціональність та ефективність місцевих послуг, звісно, він обмежує місцеву автономію.

Поступове реформування системи місцевого самоврядування не змогло підтримати місцеву автономію, анонсовану в 1990 р. Разом із тим є думка, що обмеження свободи місцевих органів самоврядування у високофрагментованій системі сприяло поліпшенню якості надання місцевих послуг в Угорщині, не завдаючи значної шкоди її основним принципам.

Іншим обмеженням є дедалі частіші скарги місцевих органів самоврядування, які постійно з'являються на порядку денному дебатів щодо відносин між центральним рівнем і місцевими одиницями. Керівники місцевих органів самоврядування часто вважають, що обов'язки, передані на місцевий рівень, не відповідають низькому рівню відповідного державного фінансування, передбаченого для їх виконання. Парламент передає муніципалітетам нові обов'язки, забезпечуючи однак лише частину необхідного фінансування. Більше того, кількісні та якісні стандарти, регульовані на центральному рівні, часто вимагають значних коштів. Наприклад, рівень заробітної плати для місцевих працівників бюджетної сфери та державних службовців визначає держава, проте виплачують її місцеві органи самоврядування. Уряд може збільшити основну заробітну плату державних службовців, однак лише за умови часткової компенсації з боку місцевих органів самоврядування⁴⁵⁶.

Керівники місцевих органів самоврядування посилаються на Конституцію Угорщини і Закон про місцеві органи самоврядування, які чітко визначають, що вони «мають право на державну підтримку згідно з діапазоном таких обов'язків». За змістом цього аргументу місцеві органи самоврядування мають право на повну підтримку. Незважаючи на викладене, представники держави заявляють, що їх єдиним обов'язком є створення

456 Там само. Р. 251–256.

можливості для отримання прибутку на місцях, який необов'язково є державним відрахуванням, а реальна проблема полягає у тому, що керівники місцевих органів самоврядування не хочуть протистояти своїм виборцям і вносити пропозиції щодо підвищення місцевих податків. Якими б не були аргументи, поле для маневру місцевих органів самоврядування в Угорщині обмежено недостатністю фінансування, передбаченого для виконання імперативних завдань.

Подібною і, можливо, найважливішою проблемою є фінансова залежність місцевих органів самоврядування від державних ресурсів. Державні відрахування все ще залишаються найважливішим джерелом муніципальних бюджетів.

Менше 1/3 прибутків місцевих органів самоврядування в Угорщині надходить від місцевих податків. Найважливішим місцевим податком є податок на прибутки суб'єктів підприємницької діяльності. Різниця у сумах коштів, отриманих різними місцевими органами самоврядування від податку на прибутки суб'єктів підприємницької діяльності, є величезною. Так, столичне місто Будапешт збирає 45 % цього прибутку. Натомість в Угорщині є муніципалітети, де надходження коштів від такого податку є мінімальним.

Частково це наслідок економічного розвитку, однак наявність або відсутність політичної сміливості також впливають на рівень податку на прибутки суб'єктів підприємницької діяльності. Факт, що лише незначну частину місцевих податків збирають із громадян (майже 10 % всіх місцевих податків), також засвідчує наявність проблеми політичної підтримки.

Загалом нормативно-правова автономія місцевих органів самоврядування в Угорщині захищена згідно з первинним порядком, визначеним у Конституції та Законі про місцеві органи самоврядування. Попри наведене у плані фінансової автономії мети реформи місцевого самоврядування щодо створення життєздатної системи, спроможної до місцевого самоуправління, вдалося досягти лише частково.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що територіальна структура децентралізації в Угорщині виступала об'єктом конституційного регулювання з 1990 р. Територія Угорщини ділиться на такі адміністративні одиниці: столиця, повіти, міста і села. Столичне місто поділено на райони. Райони може бути сформовано й в інших містах, але з огляду на брак районів у міс-

тах (крім Будапешта) це конституційне положення має радше формальне значення. У 1990 р. в Конституції було використано майже ті самі формулювання, якими 2012 р. послуговувався Основний закон. Єдина відмінність полягає в тому, що в Конституції 1990 р. ці положення містилися у главі про місцеве самоврядування, тоді як зараз зазначені правила розміщено в частині «Основні положення».

Фактичні одиниці децентралізації – тобто одиниці місцевого самоврядування – є такими самими, як у 1990–2011 рр. Закон «Про місцеве самоврядування» 1990 р. визначив ці підрозділи на основі місця, де функціонує місцеве самоврядування – село, містечко, столиця і її райони, а також округи-райони. У чинному на даний момент Законі «Про місцеве самоврядування» 2011 р. сказано, що муніципальні самоврядування діють у селах, містечках, територіальних представництвах округів (районів), містах, що мають статус районів, та районах столиці. Необхідно зазначити, що райони було створено лише в 2013 році й вони не є підрозділами місцевого самоврядування; це місцеві підрозділи в рамках системи державної адміністрації (деконцентровані органи). Міста, що мають статус районів, володіють тим самим статусом, що й райони, які існували станом на 1990 р., проте статус цих утворень регулювався окремим розділом Закону «Про місцеве самоврядування» 1990 р. Закон «Про місцеве самоврядування» 2011 р. визначає міста, що мають статус районів, як органи самоврядування, що також надають державні послуги на території майже всього чи всього району на додачу до території міста, що має статус району, як зазначено в законі, де також передбачено винятки з цього правила. В Угорщині столиця завжди мала особливий статус. Закон «Про місцеве самоврядування» 2011 р. визначає самоврядування столичного міста одночасно як муніципальне (міське) й регіональне (територіальне).⁴⁵⁷

§ 10. Міське самоврядування у державах Балтії

Реформу органів місцевого самоврядування та управління було проведено в усіх трьох країнах Балтії, – Естонії, Латвії та Литві, – після утворення (поновлення) їх національної державності та декомунізації. Впро-

⁴⁵⁷ Чернеженко О.М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2019. С. 207 - 208.

вадження реформ місцевого самоврядування та управління у республіках Балтії стало одним із найважливіших завдань перехідного періоду від командної радянської до вільної ринкової економіки. Є декілька спільних рис в організації реформ місцевого самоврядування в Естонії, Латвії та Литві, однак кожна із цих Балтійських держав має власні відмінності та особливості в організації системи місцевого самоврядування та управління. Розглянемо їх докладніше.

Усі три республіки Балтії отримали у спадок від колишнього СРСР радянську систему органів місцевого самоврядування. Упродовж 50-річного періоду, коли у країнах Балтії панував радянський режим, запроваджений колишнім СРСР ще із часів окупації цих республік на початку Другої світової війни, місцевого самоврядування насправді не існувало, хоча формально громадяни Латвії, Литви, Естонії, як і громадяни інших колишніх радянських республік, обирали місцеві ради.

Місцевому самоврядуванню радянської доби в республіках Балтії були властиві типові риси режиму: висунення кандидатів до рад було недемократичним з огляду на безальтернативність «виборів»; кандидатури мали бути схвалені місцевими органами комуністичної партії; місцеві органи самоврядування не були наділені реальною владою, оскільки найважливіші рішення мали отримати схвалення місцевих органів комуністичної партії, а часто й органів вищого рівня, перш ніж можна було вчиняти будь-які дії. До того ж сама система «рад всіх рівнів» мала ієрархічний, чітко централізований характер і виключала будь-які ініціативи на місцях, окрім заявлених організаціями комуністичної партії на місцях. Місцеві органи самоврядування «обиралися» кожні два з половиною роки, а робочі сесії проводилися принаймні чотири рази на рік.

З урахуванням територіального чинника і кількості населення республіки Балтії мали просту, однорівневу систему органів місцевого самоврядування. Лише Рига була єдиним містом Латвії, де система місцевого самоврядування мала два рівні. Вищий рівень становила міська рада та її виконавчі органи; нижчий рівень складався із 6 районних рад та їх виконавчих органів. Кількість депутатів у всіх місцевих радах була надмірною.

Запровадження деяких елементів демократизації місцевого самоврядування у республіках Балтії припало на останні роки існування колишнього СРСР і час зміцнення національних еліт у радянських республіках. Вибори до місцевих рад, проведені у грудні 1989 р. в усіх трьох респуб-

ліках Балтії, стали першими демократичними виборами за післявоєнний період. Ці вибори були конкурентними, оскільки на кожен пост балотувалося більше одного кандидата, і було впроваджено мажоритарну систему⁴⁵⁸.

У Латвії, Литві та Естонії загальні засади організації та розвитку місцевого самоврядування почали відтворювати основоположні цінності та принципи Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р. Ця Хартія стала доктринальним дороговказом розвитку місцевого самоврядування у республіках Балтії, а після проголошення (відновлення) їх незалежної державності була ратифікована парламентами Латвії (1996 р.), Литви (1999 р.), Естонії (1994 р.) і стала частиною їх чинного законодавства.

Визначальні принципи, які регулюють місцеве самоврядування, викладено також у Конституції Естонської Республіки і Конституції Литовської Республіки. Наприклад, Основний Закон Естонії передбачає, що всі питання місцевого життя вирішуються і регулюються органами місцевого самоврядування, які діють самостійно згідно із законом. Глава 10 «Місьцеве самоврядування і управління» Конституції Литовської Республіки надає адміністративним одиницям право на вільне та незалежне управління у межах їх компетенції за рішенням органів місцевого самоврядування.

У свою чергу, Основний Закон Литви надає органам місцевого самоврядування право розробляти та приймати власні бюджети, встановлювати місцеві тарифи і стягувати місцеві податки⁴⁵⁹. Натомість у Конституції Республіки Латвія (*Satversme*) не наведено жодних положень щодо принципів місцевого самоврядування. Тому наразі готуються пропозиції стосовно внесення поправок до *Satversme*, зокрема доповнення її главою про функції і роль місцевого самоврядування.

Цілі реформ місцевого самоврядування схожі в усіх трьох республіках Балтії. Зокрема, такі реформи мають забезпечити подальшу демократизацію і децентралізацію державної влади та управління, поліпшення якості громадських послуг, що надаються місцевим жителям, залучення їх до процесу управління.

458 Vanags, Edvins / Vilka, Inga. Local government reform in the Baltic countries. In: Kersting N., Vetter A. (Eds.): *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich, 2003. P. 309–314.

459 Beksta, Aruna / Petkevicius Algirdas. Local government in Lithuania. In: Horvath, Tamas M. (Ed.): *Decentralization: Experiments and reforms. Local governments in Central and Eastern Europe*, vol. 1. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000. P. 165–215.

Для країн Балтії спільним є той факт, що декілька законів про місцеве самоврядування у кожній із цих країн було прийнято упродовж одного десятиріччя. Наприклад, у Латвії перші закони про місцеве самоврядування були ухвалені 15 лютого 1990 р., коли Верховна Рада Латвійської РСР прийняла 3 окремих закони про районні, міські та сільські органи місцевого самоврядування. Незадовго до відновлення незалежної Латвійської Республіки – процесу, в якому органи місцевого самоврядування відіграли визначну роль, Верховна Рада Латвійської РСР прийняла закони «Про муніципалітети малих і великих міст» і «Про сільські муніципалітети» (24 квітня 1991 р.).

Згодом, 5 лютого 1992 р. у Латвії було прийнято новий Закон про регіональне управління. Закони про місцеве самоврядування, прийняті у 1991 та 1992 рр., більшою мірою були орієнтовані на децентралізацію і незалежність органів місцевого самоврядування. Особливий закон, що стосувався управління столицею і найбільшим містом Латвії – Ригою, було прийнято 10 червня 1992 р. Водночас ці окремі закони не створили цілком нової системи місцевого самоврядування, хоча і започаткували відповідні реформи.

Закон «Про місцеве самоврядування», прийнятий 19 травня 1994 р., став першим законом в історії Латвії, що стосувався всіх органів місцевого самоврядування – сільських муніципалітетів, муніципалітетів малих і великих міст і регіональних органів місцевого самоврядування. Це найважливіший нормативний документ, що регулює роботу органів місцевого самоврядування в Латвії, оскільки у Конституції Латвійської Республіки, як уже зазначалося, немає відповідних розділів і положень. Водночас порівняно із законами Латвії про місцеве самоврядування, прийнятими у 1991 та 1992 рр., Закон «Про місцеве самоврядування» від 19 травня 1994 р. був більшою мірою орієнтований на централізацію місцевого самоврядування. Із часу прийняття цього Закону до нього було внесено понад 10 поправок.⁴⁶⁰

На початку 90-х рр. ХХ ст. в усіх республіках Балтії функціонувала дворівнева система місцевого самоврядування, проте до наших днів вона збереглася лише в Латвії. На сьогодні в Естонії та Литві запроваджено

460 Чернеженко О.М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасницях Європейського Союзу і в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2019. 521 с.

однорівневу систему місцевого самоврядування. В Естонії колишній другий рівень системи місцевого самоврядування – районні (окружні) органи місцевого самоврядування – було скасовано відповідно до Закону про упорядкування округів, що почав діяти із 17 жовтня 1993 р. У Литві колишні органи місцевого самоврядування першого рівня було скасовано, а колишній другий рівень – районні органи місцевого самоврядування – став єдиним у системі місцевого самоврядування⁴⁶¹.

Разом із тим процеси спрощення системи і структури місцевого самоврядування в республіках Балтії призвели й до подрібненості територіальних громад. Так, на початку 2016 р. в Естонії налічувалося 213 муніципалітетів, у Литві – 60, а в Латвії – 110 муніципалітетів і 9 міст⁴⁶². При цьому в республіках Балтії, після вступу їх до ЄС, очевидними залишаються демографічні проблеми, а саме – тенденція до сталого зменшення кількості населення та посилення процесів урбанізації.

Компетенція органів місцевого самоврядування в республіках Балтії відповідає завданням і функціям місцевого самоврядування в ЄС. Так, згідно із Законом «Про місцеве самоврядування» головними функціями і повноваженнями органів місцевого самоврядування Латвії є:

- організація надання якісних муніципальних послуг (водо- і теплопостачання, обслуговування каналізаційних мереж, збирання та утилізація відходів тощо);
- підтримання у належному стані адміністративної території, забезпечення її відповідного санітарного стану (будівництво, реконструкція та утримання вулиць, доріг і площ; забезпечення освітлення вулиць, площ та інших територій громадського користування; контроль за збиранням і утилізацією індустріальних відходів; утворення та утримання цвинтарів тощо);
- установлення порядку користування лісами і водами, що належать громадам, якщо це передбачено законом;
- забезпечення надання освітніх послуг і сприяння розвитку культури;
- сприяння охороні здоров'я громадян та їх здоровому способу життя;

461 Vanags, Edvins / Vilka, Inga. Local government reform in the Baltic countries. In: Kersting N., Vetter A. (Eds.): Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency. Opladen: Leske + Budrich, 2003. P. 311–314.

462 Дейвід Янг. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. SKL International: Stockholm, 2016. С. 9, 21, 27.

-
- забезпечення адресної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям і соціально незахищеним особам;
 - питання усиновлення та опікунства;
 - створення і підтримання у належному стані житлового фонду місцевого самоврядування, надання жителям допомоги з питань забезпечення житлом;
 - сприяння розвитку підприємництва на відповідній адміністративній території;
 - запобігання безробіттю, організація оплачуваних тимчасових громадських робіт для безробітних;
 - забезпечення громадського порядку;
 - реєстрація шлюбів та інших актів цивільного стану;
 - організація виборів до міської ради і ради сільського муніципалітету, а також формування корпусу судових засідателів;
 - участь в організації заходів цивільної територіальної оборони тощо.

Схожі за змістом завдання, функції та повноваження (у різних інтерпретаціях) визначено також і конституціями та законами про місцеве самоврядування Литви та Естонії.

При визначенні розподілу функцій між центральним урядом, органами місцевого самоврядування, приватним сектором і неурядовими організаціями у республіках Балтії повною мірою діє принцип субсидіарності: найкращі моделі та інструментарії вирішення проблем застосовуються на найнижчому рівні, найближчому до людей. Жодне завдання не вирішується на більш високому рівні, ніж це необхідно.

У деяких органах місцевого самоврядування запроваджено Комплексне та системне управління якістю і Стандарт ISO 9000. Популярними є такі елементи «Нової моделі управління суспільством» (НМУС) в органах місцевого самоврядування країн Балтії: зосередженість на типі керівництва, здійснюваному власниками підприємств, і стилі управління, притаманному приватному сектору; децентралізація державного управління і громадських послуг; приватизація, забезпечення виконання, регулювання продуктивності та прозорість/підзвітність; конкуренція і право вибору; поліпшення управління людськими ресурсами; впровадження інформаційних технологій; гнучкість; орієнтованість на споживача; залучення громадян до прийняття рішень⁴⁶³.

463 Vanags, Edvins / Vilka, Inga. Local government reform in the Baltic countries. In: Kersting N., Vetter

Разом із тим законодавство у частині виборів до представницьких органів місцевого самоврядування у республіках Балтії значною мірою відрізняється. Навіть стосовно надання активного та пасивного права голосу на місцевих виборах. Так, у Латвії право голосувати за депутатів місцевих рад надається лише громадянам Латвійської Республіки. В Естонії право голосувати за депутатів місцевих рад надається не лише громадянам Естонської Республіки, а також і особам, які не є громадянами республіки, але проживають на території, управління якою належить до компетенції відповідного органу місцевого самоврядування, принаймні впродовж 5 років. Втім, такі особи не мають права бути обраними до місцевих рад. Лише громадяни Естонії наділені й одним, й іншим правом – обирати і бути обраними. У Литві, як і в Латвії, лише громадяни Республіки Литва мали право обирати посадовців місцевих рад до 2002 р. Однак із 2002 р. особи, які не є громадянами Литовської Республіки, також отримали обидва права – обирати і бути обраними.

Представницьким органом місцевих громад у республіках Балтії є місцеві ради. Відмінність між формуванням муніципальних і районних рад у Латвії полягає у такому: до складу перших входять депутати, обрані шляхом прямого голосування, а до складу других – особи із числа голів муніципальних рад. Голова ради обирається таємним голосуванням із числа депутатів відповідної ради простою більшістю голосів. У країнах Балтії немає мерів, які прямо обираються населенням.

Діяльність територіальних громад та органів місцевого самоврядування у республіках Балтії регламентується статутами. В Латвії зміст статутів органів місцевого самоврядування, що визначають організацію роботи місцевих рад, має відповідати Закону «Про органи місцевого самоврядування» і зразкам статутів, схвалених Кабінетом Міністрів.

Формою діяльності місцевої ради у Латвії є її засідання, а також робота постійних комітетів/комісій. Засідання ради проводяться принаймні раз на місяць і мають бути відкритими для громадськості. Рішення може бути прийнято, якщо на засіданні присутні більше половини депутатів. Якщо законом не встановлено інше, рішення муніципальних рад ухвалюються простою більшістю голосів депутатів. Рішення ради має бути доведено до

A. (Eds.): Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency. Opladen: Leske + Budrich, 2003. P. 313–314.

відома кожного жителя згідно з процедурами, регламентованими статутами органів місцевого самоврядування. Рада обирає членів постійних комітетів із числа своїх депутатів. Ці комітети готують питання до розгляду на засіданнях ради, подають доповідь/пояснювальну записку з питань, що належать до їх компетенції, контролюють роботу місцевих підприємств і організацій, перевіряють проекти бюджету, тощо. Два постійних комітети – фінансовий і соціальний, з питань освіти та культури – є обов'язковими для кожного органу місцевого самоврядування. Інші постійні комітети може бути засновано або запроваджено згідно зі статутами органів місцевого самоврядування. Кожна асоціація виборців чи політична організація має бути представлена у кожному комітеті пропорційно результатам виборів до ради. Кожен депутат має бути членом принаймні одного комітету. Члени комітету обирають його голову, за винятком фінансового комітету, який очолює голова ради. Рада може засновувати комісії чи робочі групи, до складу яких входять депутати і жителі муніципалітету.

Голова місцевої ради у Латвії контролює її роботу, координує розгляд питань у комітетах, представляє місцеве самоврядування у всіх його компетенціях, підписує угоди та інші юридичні документи від імені органу місцевого самоврядування. Голова місцевої ради є штатним працівником органу місцевого самоврядування – посадовою особою місцевого самоврядування. Упродовж терміну перебування на цій посаді він не має права здійснювати іншу оплачувану діяльність, за винятком наукової, педагогічної або творчої. За пропозицією голови рада призначає виконавчого директора, відповідального за діяльність закладів, підприємств та організацій, підпорядкованих органам місцевого самоврядування. Виконавчий директор не може бути депутатом. Якщо орган місцевого самоврядування не призначає виконавчого директора, голова ради виконує його обов'язки. Посада виконавчого директора є обов'язковою в органах місцевого самоврядування, якщо на відповідній території проживає понад 5 тис. осіб.

Закон Латвійської Республіки «Про органи місцевого самоврядування» не встановлює обмежень щодо формування структури публічної адміністрації для органів місцевого самоврядування в Латвії. Адміністрації у великих і малих містах зазвичай поділені на департаменти та секції, але у більшості сільських муніципалітетів такого поділу немає, оскільки їх штат часто не перевищує 5–7 працівників. Кожен заклад або підприємство сис-

теми місцевого самоврядування має власну внутрішню структуру управління⁴⁶⁴.

Упровадження реформ органів місцевого самоврядування залишається одним із найважливіших завдань трансформаційного періоду для республік Балтії. Принципами реформи органів місцевого самоврядування є демократизація і децентралізація управління; незалежність органів місцевого самоврядування від центрального уряду; свобода дій у межах закону; незалежність місцевих бюджетів; застосування економічних (а не командних) методів управління.

Подальше проведення реформ необхідне для посилення місцевих громад і надання широкого спектру якісних публічних (адміністративних) послуг жителям на місцях. Перспективними завданнями реформ місцевого самоврядування у республіках Балтії є:

- запровадження демократичних стандартів ЄС і Ради Європи у сфері територіальної організації публічної влади;
- лібералізація виборчого законодавства та широке запровадження партисипаторних форм демократії із використанням потенціалу «е-демократії»;
- посилення інтеграції між місцевими громадами;
- розвиток місцевої бюджетної системи та забезпечення фінансової децентралізації місцевих громад;
- удосконалення системи вирівнювання фінансування місцевих громад;
- розвиток територіальної статистичної системи;
- удосконалення методів соціально-економічного планування;
- запровадження принципів стратегічного управління;
- удосконалення публічної служби на місцях тощо.

Окремі із наведених вище завдань успішно реалізуються у країнах Балтії вже сьогодні. Зокрема, завдання щодо формування владоспроможних територіальних громад через їх добровільне об'єднання та запровадження фінансової децентралізації. Наприклад, в Естонії з 2004 р. діє Закон «Про підтримку добровільного об'єднання», а також передбачено гранти для ОТГ. Останній перебачає, що в такій ОТГ:

- кожна громада отримує кошти у розмірі 50 євро на особу;
- фонд розвитку новоствореної ОТГ становить від 150 до 400 тис. євро;

464 Там само. Р. 316–330.

– ОТГ отримує грант наприкінці року, в якому було завершено об'єднання;

– колишні виборні посадові особи місцевого самоврядування отримують компенсацію у разі втрати роботи внаслідок об'єднання громад тощо⁴⁶⁵.

У більшості випадків наведені стимулюючі механізми каталізували об'єднання територіальних громад – міст і волостей. При цьому «центрами тяжіння» стають насамперед міста Естонії. Хоча про повне завершення процесу децентралізації в Естонії на сьогодні не йдеться.

На нашу думку, республіки Балтії як важливий компонент ЄС та надійні зовнішньополітичні партнери України наразі не лише засвідчують успіх модернізації системи місцевого самоврядування та управління, а й демонструють приклад належної імплементації цінностей і принципів ЄС щодо розбудови владоспроможного місцевого самоврядування та ефективної територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації. Наведений приклад балтійських держав набуває важливого значення для України у контексті вступу в дію із 1 вересня 2017 р. укладеної ще 27 червня 2014 р. Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 рр.⁴⁶⁶

§ 11. Місцеве самоврядування у Швейцарії

Правова основа місцевого самоврядування та управління у Швейцарії має трирівневу структуру. Так, можна виокремити федеральне законодавство про місцеве самоврядування та управління, законодавство суб'єктів Федерації і муніципальні правові акти у цій сфері. Законодавче регулювання на федеральному рівні обмежено наведенням конституційних основ місцевого самоврядування у ст. 50 Конституції Швейцарської Конфедерації, делегуванням на законодавчому рівні повноважень федеральних органів органам місцевого самоврядування (наприклад, Закон Швейцар-

465 Ткачук А. Ф. Естонія: місцеве самоврядування. Робочі записки. Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2014. С. 12–13.

466 Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 рр. від 27 червня 2014 р. // Офіційний вісник України. 2014. № 75. Том 1. Ст. 2125; Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасниках ЄС, Швейцарії та Україні: монографія; за ред. В. Л. Федоренка. Київ: Ліра, 2017.

ської Конфедерації «Про цивільну оборону» від 6 травня 1995 р.) і визначенням основ адміністративного нагляду за діяльністю муніципальних органів.

У Конституції Швейцарської Конфедерації від 18 квітня 1999 р., що вступила у дію із 1 січня 2000 р., місцевому самоврядуванню присвячено лише ст. 50 розд. 3 «Комуни», який і складається лише із цієї однієї статті⁴⁶⁷. У ній, зокрема, зазначається, що:

1) автономність громад гарантується у межах, встановлених законодавством кантонів;

2) Конфедерація у своїх діях враховує можливі наслідки для громад;

3) Конфедерація зважає на особливе розміщення міст і агломератів, а також гірських регіонів. Це означає, що Федеральна Конституція визнає їх громади⁴⁶⁸, однак не гарантує наявності у них місцевих органів влади.

Попри наведене Швейцарія як держава, що розвивалася «знизу догори», починаючи від XIII ст. має усталені традиції місцевого самоврядування – право територіальних громад на здійснення самоврядування у межах кантональної конституції чи/та законодавства без втручання центральних органів влади. Так, право на самоврядування надається як кантонам, так і громадам⁴⁶⁹.

Конституційна регламентація місцевого самоврядування у Швейцарії та закріплення його автономії є важливими насамперед у тому аспекті, що місцеве самоврядування відіграє особливу роль у системі громадянського суспільства, будучи разом із цим механізмом формування такого суспільства і його невід’ємною частиною. Залучення місцевих мешканців до процесу прийняття суспільно значущих рішень є одним із механізмів реального запровадження народовладдя, підвищення політичної активності громадян. Конституційно-правове регулювання виходить із того, що місцеве самоврядування – це публічна влада населення адміністративно-територіальної одиниці, яка базується на його самоорганізації і самодіяльності, наділена більшою або меншою самостійністю і не входить до

467 Конституція Швейцарської Конфедерації від 18 квітня 1999 р. // Королева-Борсоди Н. В. Основы конституционного права Швейцарии: учеб.-метод. пособ. Киев: Юстиниан, 2009. С. 479.

468 Серед парламентарів не вщухали дискусії, чи варто зазначати у цій статті міста та агломерації. Так, дехто вважав, така законодавча новела може призвести до нерівності громад. Оскільки це фактично відповідало дійсності, то зазначене положення було закріплено конституційно.

469 Децентралізація публічної влади: досвід європейських держав та пропозиції для України / Школик А. М., Бориславська О. М., Заверуха І. Б. та ін. Київ: Центр політико-правових реформ, 2011. С. 185 - 191.

системи державної влади. Відповідно, державні органи не мають права втручатися у діяльність місцевого самоврядування та його органів, яка реалізується в межах закону.

Досліджуючи конституційні основи функціонування місцевого самоврядування Швейцарії, не можна залишити поза увагою конституційні принципи, що визначають основні засади організації і функціонування кантонів та їх органів. Важливо усвідомити зміст цих засад, адже саме вони мають вихідне значення для усвідомлення специфіки правового регулювання місцевого самоврядування та форм його здійснення.

У першій частині (ст. 1–6) Конституції Швейцарії 1999 р. наведено основні принципи швейцарської державності, визначено будову Федерації (перелік кантонів), статус і суверенітет кантонів, державні мови, принципи правової держави. Згідно зі ст. 3 «Кантони є суверенними тією мірою, якою їх суверенітет не обмежується Федеральною Конституцією; вони виконують усі права, які не передані Конфедерації»⁴⁷⁰.

У деяких аспектах Федерація здійснює правовий контроль над суб'єктами:

- передусім це стосується дотримання кантонами положень Федеральної Конституції та її принципів;
- гарантування Федерацією територіальної цілісності кантону передбачає наявність дозволів відповідних федеральних органів на будь-які територіальні зміни;
- у разі виникнення конфліктів між кантонами або загрози внутрішній безпеці кантони можуть звертатися за допомогою до федеральної влади;
- кантони зобов'язані гарантувати своїм мешканцям усі права, передбачені Федеральною Конституцією;
- кантони зобов'язані дотримуватися федеральних законів;
- кантони зобов'язані створювати установи, необхідні для виконання федерального права.

Про зв'язок між Конфедерацією і кантонами йдеться у третій частині (ст. 42–135) Основного Закону, яка регламентує федеративний устрій держави. У ній визначено принципи співробітництва між Федерацією та кантонами, наведено випадки участі кантонів у прийнятті федеральних рішень, передбачено розподіл компетенції між кантонами та Федерацією у

470 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 01 Januar 2011). 94 S. URL: <http://www.admin.ch>.

різних сферах суспільного життя (наприклад, у зовнішній політиці, в економіці, освіті, науці, культурі тощо).

У Швейцарії є вертикальні та горизонтальні інститути, за допомогою яких кантони впливають на політику держави.

До вертикальних інститутів належать:

– Рада кантонів (одна із палат Федеральних зборів Швейцарії);
– більшість кантонів. Цей принцип відображає непропорційний кількості населення значний вплив малих кантонів. Згідно зі ст. 139–140 Конституції законодавчий акт на референдумі має отримати більшість голосів не тільки населення, але й кантонів. При цьому згідно зі ст. 142 результат народного голосування в кантоні вважається голосом кантону. Якщо більшість кантонів не підтримали закон, він не може бути прийнятий (навіть якщо за нього проголосували більшість громадян усієї країни);

– кантональна ініціатива. Це пропозиція кантону, внесена на розгляд Федеральних зборів (ст. 160). Якщо пропозицію кантону відхилено, наступний референдум не відбудеться (на відміну від народної ініціативи). За останні 20 років таких ініціатив розглядається більше, ніж народних ініціатив;

– референдум на вимогу кантонів. Згідно зі ст. 141 Основного Закону вісім кантонів можуть вимагати проведення референдуму із прийнятого федерального закону чи іншого акта, передбаченого Конституцією;

– експертні комісії та процедура врахування позицій зацікавлених сторін (ст. 147). Кантони беруть активну участь у попередньому законодавчому процесі;

– виконання законів. Федерація потребує допомоги кантонів у виконанні федерального законодавства (що є важливим для врахування кантональних інтересів у законодавчому процесі);

– партійна система. Тут простежується певний вплив кантонів в одній із палат Федеральних зборів – Національній раді. Оскільки виборчі округи з виборів депутатів Національної ради формують кантони, то і партії, які беруть участь у виборах, є кантональними організаціями. Отже, кандидати у члени Національної ради потребують підтримки кантональних партій для свого обрання.

Таки чином, завдяки вертикальним інститутам суб'єкти Федерації беруть безпосередню участь у процесі прийняття федеральних рішень.

Горизонтальні інститути забезпечують координацію політики кантонів, їх співпрацю та здійснення спільного впливу на Федерацію. До їх числа, зокрема, належать:

– конкордати – міжкантональні договори, що укладаються для врегулювання загальних проблем кантонів;

– Конференція кантональних урядів. Цей орган було створено у 1993 р., і він має значний вплив на політику федерального уряду (навіть у сфері зовнішньої політики);

– кантональні конференції директорів департаментів і керівників відомств кантональних адміністрацій. Із метою координації діяльності кантонів і забезпечення спільної позиції у відносинах із Федерацією директори департаментів урядів кантонів створюють свої кантональні органи, такі як конференції голів поліцій, керівників департаментів фінансів.

Важливим питанням є розподіл предметів відання Федерації та її суб'єктів. У федеративних державах предмети відання федерації та її суб'єктів визначено конституціями. Зазвичай при розподілі застосовуються три основні підходи: дуалістичний, конкуруючий і кооперативний федералізм. Дуалістичний підхід виключає спільні повноваження федерації та її суб'єктів. Конкуруючий підхід обов'язково передбачає спільне здійснення повноважень федерацією та її суб'єктами. Більше того, згідно із цим підходом повноваження мають передаватися на той рівень, де вони ефективніше використовуються. Кооперативний федералізм передбачає більш активну співпрацю федерації та її суб'єктів (що властиво Швейцарії)⁴⁷¹.

У Швейцарії визначено також і поняття конкуруючої компетенції, яка є різновидом спільної компетенції. Під спільною компетенцією мається на увазі такий розподіл, коли федерація приймає рішення з питань, що належать до її відання, а суб'єкти федерації ухвалюють свої закони відповідно до федеральних. У федеративній державі суб'єкти мають право одночасно як на самоуправління (у тому числі на самоорганізацію), так і на спільне відання. Члени федерації мають право на вільну самоорганізацію, на прийняття власної конституції і внесення змін до неї. Аби скористатися своїми повноваженнями, суб'єкти, наділені правом на самоуправління, повинні мати законодавчий орган. Призначення на адміністративні посади також регулюється безпосередньо суб'єктом, без втручання централь-

471 Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учеб. 6-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 184.

ного уряду. Крім того, суб'єкти мають свій суд, статус якого регулюється як законами суб'єкта, так і федеральними законами. Центральний рівень та суб'єкти федерації мають свою легітимність і повноваження.

Спільна компетенція регулюється федеральними законами або угодами між органами державної влади федерації та суб'єктами федерації. Швейцарія вирізняється з-поміж інших держав тим, що її федеральний уряд не може змусити кантони діяти у федеральній сфері повноважень. Єдиний виняток, передбачений Конституцією, – військове втручання⁴⁷².

Актуальним і дискусійним є питання класифікації способів розподілу предметів відання та повноважень у федеральній державі. Визначають декілька способів розподілу предметів відання і повноважень федерації та її суб'єктів, заснованих на різному поєднанні п'яти елементів: виключні повноваження федерації, виключні повноваження суб'єктів, розмежування конституцією двох сфер компетенції: федерації та її суб'єктів, спільні повноваження федерації та її суб'єктів і залишкові повноваження.

При розподілі повноважень федерації та її суб'єктів застосовується підхід, що ґрунтується на принципі субсидіарності. Як уже зазначалося, відповідно до цього принципу федерації передаються лише ті повноваження, що не можуть бути ефективно реалізовані її суб'єктами та органами місцевого самоврядування⁴⁷³.

Перший спосіб, згідно з яким розподіл предметів відання та повноважень здійснюється шляхом закріплення виключної компетенції федерації, є одностороннім. Цей спосіб властивий Швейцарії, оскільки за змістом ст. 3 Конституції Швейцарії 1999 р. усі повноваження федерального уряду має бути сформульовано в Основному Законі. Натомість повноваження, не зазначені у ньому, належать до компетенції кантонів. До прийняття Конституції у 1999 р. Швейцарія застосовувала двосторонній спосіб, відповідно до якого розподіл предметів відання і повноважень здійснювався шляхом установаження компетенції федерації та суб'єктів федерації. Такий розподіл компетенції передбачала Конституція Швейцарії 1874 р. у редакції, чинній із 24 вересня 1978 р.⁴⁷⁴

472 Баста Фляйнер Л., Фляйнер Т. Федерализм и многоэтнические государства: швейцарская модель. Казань: Институт федерализма, 2004. С. 42 - 57.

473 Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учеб. 6-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 184–186.

474 Федерализм: российские и международные измерения (опыт сравнительного анализа) / Под ред. Р. Хакимова. Казань: Институт федерализма. Фонд Джона Д. и Кэтрин Т. Мак Артуров, 2004. С. 201–204.

Деякі дослідники вважають, що для Швейцарії характерний триланковий спосіб, тому класифікують компетенцію Конфедерації і кантонів за трьома групами повноважень: 1) повноваження, які становлять виключну компетенцію Конфедерації (ведення міжнародних справ, митна справа, оборона, цивільне та кримінальне право, грошова емісія, залізничний транспорт тощо); 2) повноваження, які належать до виключної компетенції кантонів (комунальне господарство, питання культури, кримінальне і цивільне судочинство та ін.); 3) повноваження, що становлять компетенцію як Конфедерації, так і кантонів (безпека країни та захист населення, освіта, охорона навколишнього середовища, енергетична політика і т.д.)⁴⁷⁵.

У цьому контексті варто взяти до уваги нормативний зміст ст. 42 Конституції Швейцарії 1999 р., згідно з якою Федерація виконує завдання, покладені на неї Основним Законом. До 2008 р. відповідно до п. 2 ст. 42 Конституції Швейцарії⁴⁷⁶ Федерація регулювала вирішення завдань, що потребують єдиного підходу на території усієї держави. Тобто у кожному конкретному випадку федеральні органи влади самостійно вирішували, яка компетенція потрібна була Федерації⁴⁷⁷.

Згідно зі ст. 43 Конституції Швейцарії 1999 р. кантони самостійно визначають завдання, виконувані ними у межах своєї компетенції. При цьому Федерація і кантони мають співпрацювати та підтримувати один одного у виконанні доручених ним завдань, а також зобов'язані надавати один одному допомогу (ст. 44).

Федеральний рівень управління значною мірою залежить від кантонів у реалізації власних політичних програм. Для управління кантонами у Швейцарії не було створено якогось федерального органу управління з регіональними представництвами. І коли певні програми характеризуються як виключно федеральні, їх все одно реалізують кантони та громади. Таким чином, кантони не тільки наділені своїми повноваженнями та обов'язками, а також мають можливість впливати на федеральне законодавство. Кантони не лише виконують федеральні закони, але й впроваджують ці закони відповідно до особливостей кожного окремого закону

475 Конституційне право зарубіжних країн: навч. посіб. / М. С. Горшеньова, К. О. Закоморна, В. О. Ріяка та ін.; за заг. ред. В. О. Ріяки. 2-е вид., допов. і перероб. Київ: Юрінком Інтер, 2006. С. 390–391.

476 Нова редакція статті набула чинності з 1 січня 2008 р. До того цю статтю Конституції Швейцарської Конфедерації 1999 р. було скасовано за результатами голосування від 28 листопада 2004 р.

477 Для порівняння: відповідно до Конституції 1874 р. компетенцію федерального уряду було визначено лише на конституційному рівні.

(ст. 46). Кантони також мають право приймати політичні рішення та діяти на власний розсуд під час впровадження федеральних законів (ст. 46).

Згідно зі ст. 47 Конституції Швейцарії 1999 р. Конфедерація гарантує самостійність кантонів. Кантони можуть підписувати договори один з одним, а також створювати спільні організації та установи. Однак ці міжкантональні договори (конкордати) не повинні суперечити федеральному праву і праву інших кантонів. Відповідно до ст. 48 конкордати можуть укладатися між двома або більше кантонами, Конфедерація може бути членом договору та/або членом спільних інституцій. Це положення є важливим у тих сферах, де федеральний уряд і кантони наділені повноваженнями паралельно. Крім того, такі договори мають бути схвалені Федерацією. Згідно з Конституцією Швейцарії 1999 р. кантони можуть укласти між собою союзи і договори з питань законодавства, судочинства та адміністрування, що стосуються регіональних інтересів, як зазначалося вище.

Обов'язки та відповідальність кантонів із часом дедалі ускладнюються, і це стимулює кантони до більш плідного співробітництва. Зокрема, поліпшення співпраці між кантональними адміністраціями можна спостерігати на прикладі Ради президентів (йдеться про президентів кантонів) – виконавчого органу, який представляє усі кантональні уряди.

Останнім часом кантони були незадоволені характером власного представництва на федеральному рівні, оскільки не мали впливу на загальноєвропейську політику. Тому в 1993 р. кантони заснували Конференцію кантональних урядів (Збори урядів кантонів), що дало їм змогу вести переговори безпосередньо один з одним, координувати власні вимоги та посилювати вплив на Федеральну раду. Основною метою Конференції стало забезпечення співробітництва між кантонами в обсязі їх повноважень і предметів відання, інформування кантонів щодо намірів органів державної влади Конфедерації, особливо у сферах розвитку федералізму, розподілу компетенції між Конфедерацією і кантонами. На сьогодні Конференція значною мірою впливає на внутрішньодержавні відносини Швейцарії та особливо на політику центру стосовно кантонів⁴⁷⁸.

Вищим органом Конференції кантональних урядів є Пленарна асамблея, в якій представлені усі кантони, при цьому кожен кантон має один

478 Iff A., I. Stadelmann-Steffen. Switzerland: Insights Into a Paradigmatic Federation. Canada: Forum of Federations, 2011. P. 23–24.

голос. У рамках Конференції створено: а) міську комісію, метою якої є розробка житлової політики та дослідження проблем міст; б) робочу групу «Європа–Реформи–Кантони», уповноважену досліджувати потреби у внутрішніх реформах кантональних органів влади у разі вступу Швейцарської Конфедерації до ЄС; в) робочу групу «Реформа фінансового пропорційного оподаткування та розподілу завдань між Конфедерацією та кантонами», чия мета полягає у розробці рекомендацій щодо фінансової політики Швейцарської Конфедерації.

Одним із досягнень діяльності Конференції кантональних урядів є прийняття Закону про участь кантонів у зовнішній політиці Конфедерації, який гарантує врахування інтересів кантонів під час підписання міжнародних договорів. Іншими результатами роботи Конференції кантональних урядів є угода з питання програми фінансової стабілізації Швейцарської Конфедерації, якої було досягнуто між кантонами у 1998 р., а також участь у розробці бюджетного послання Федеральної ради, яке було направлено палатам Федеральної асамблеї 2 липня 2003 р.

Для здійснення координаційних заходів у Швейцарії, крім Конференції кантональних урядів, функціонує ряд інших структур зокрема:

- Конференція директорів кантональних департаментів енергетики;
- Швейцарська конференція директорів кантональних департаментів народної освіти;
- Конференція директорів кантональних департаментів фінансів;
- Конференція керівників кантональних відділів державних фінансів;
- Швейцарська конференція директорів кантональних департаментів лісництва;
- Конференція директорів департаментів соціального захисту;
- Конференція керівників кантональних відділів юстиції та поліції;
- Конференція директорів кантональних департаментів сільського господарства;
- Конференція директорів військових департаментів кантонів;
- Конференція директорів санітарних департаментів;
- Конференція директорів кантональних департаментів громадського транспорту;
- Швейцарська конференція державних канцлерів.

Директори окремих департаментів кантональних урядів створюють власні органи з метою координації своєї діяльності та представлення за-

гальної позиції у відносинах із Федерацією, а саме конференції голів поліції, керівників департаментів фінансів, тощо.

Крім того, діють територіальні об'єднання кантонів, зокрема:

- Конференція кантональних урядів західної Швейцарії;
- Регіональна конференція урядів північно-західної Швейцарії;
- Конференція кантональних урядів східної Швейцарії;
- Конференція урядів центральної Швейцарії;
- Конференція урядів кантонів гірських районів;
- Конференція директорів департаментів сільського господарства кантонів, розташованих у гірській місцевості.

На рівні «громади–округи–кантони» функціонують цільові організації для реалізації певних завдань громад і кантонів, наприклад, для вирішення економічних завдань чи урегулювання транспортних проблем.

Кантони мають право підписувати договори навіть з іноземними суб'єктами з питань, що належать до їх компетенції (ст. 56 Основного Закону). Ці договори не мають суперечити праву та інтересам Конфедерації, а також правам інших кантонів. Крім цього, кантони мають обов'язково інформувати Конфедерацію про укладання цих договорів.

У межах федерального законодавства кожен кантон має право на самоорганізацію. Кантони можуть визначати організаційну та політичну структуру їх території, спосіб встановлення та функціонування власних інституцій. Вони можуть обмежувати себе у повноваженнях і делегувати частину із них громадам.

Згідно зі ст. 51 Конституції Швейцарії 1999 р. кожен кантон має свою демократичну конституцію, що приймається і до якої може бути внесено зміни шляхом проведення відповідного референдуму. Конституції кантонів гарантуються Конфедерацією. Така гарантія надається, якщо конституція не суперечить федеральному законодавству.

Кантональні конституції відрізняються одна від одної, але у кожній із них визначено порядок її перегляду – кожна поправка до конституцій має бути схвалена Федеральними зборами. Крім цього, кантони мають обмеження щодо форми державного устрою: вони не можуть створювати федеративних держав у кантонах (ст. 51).

Відповідно до ст. 52 Конституції Швейцарії 1999 р. Конфедерація повинна забезпечувати захист конституційного порядку кантонів і вживати

заходів у разі його порушення. При цьому Конфедерація захищає склад і територію кантону (ст. 53 Конституції). Зміна складу кантону має бути схвалена жителями регіону та усього населення кантону, а також народу і кантонів Конфедерації. Територіальні зміни у кантонах мають бути схвалені населенням кантонів. Крім того, необхідно отримати згоду Федеральних зборів у вигляді федеральної постанови.

Кантони наділені широкими повноваженнями у сфері освіти, науки та культури (ст. 62–69 Основного Закону). Водночас федеральна влада надає кантонам фінансову підтримку (наприклад, виділяє кошти для відшкодування витрат на стипендії і навчання, розвиток спорту та підготовку спортсменів). Кантони відповідають за організацію початкової освіти, яка має бути обов'язковою та доступною. Вища освіта також належить до компетенції кантонів, крім вищої технічної, яку віднесено до компетенції Конфедерації (ст. 63).

Згідно зі ст. 76 Конституції Швейцарії Конфедерація забезпечує раціональне використання та охорону водних ресурсів у межах своєї компетенції. Хоча право розпоряджатися водними ресурсами належить кантонам, вони можуть стягувати збір за водокористування у межах, передбачених федеральним законодавством.

Кантони мають досить значний вплив на державні рішення через процедуру референдуму. Так, наприклад, вісім кантонів можуть вимагати проведення факультативного референдуму щодо федеральних постанов, а також щодо міжнародних договорів (ст. 141).

Право на місцеве самоврядування та діяльність місцевої влади регулюються конституцією кантону та його законодавством. Тому місцеве самоврядування у різних кантонах відрізняється. Кантони ухвалюють рішення щодо обсягу повноважень місцевих органів влади, ступеня їх автономії. Наприклад, у п. 1 ст. 65 конституції кантону Грізон 2003 р. зазначено: «Автономія громад гарантується. Її межі визначаються законами кантону». Оскільки до Федеральної конституції складніше вносити поправки, для громад вигідніше, якщо право на самоврядування гарантується конституцією кантону⁴⁷⁹.

Отже, внутрішньодержавні відносини між рівнями влади у Швейцарії характеризуються традиційно сильною позицією кантонів. Реалізація по-

479 Децентралізація публічної влади: досвід європейських держав та пропозиції для України / Школик А. М., Бориславська О. М., Заверуха І. Б. та ін. Київ: Центр політико-правових реформ, 2011. С. 190–195.

літики Конфедерації покладається на кантони та громади, де кантони є посередником між Конфедерацією і громадами. Винятковими є ситуації прямого втручання Конфедерації у місцеві справи. При цьому останнім часом Конфедерація делегує кантонам дедалі більше управлінських повноважень, що значно посилює правові обмеження діяльності кантонів. На думку швейцарських дослідників, поступово така ситуація призводить до певної залежності місцевого управління від вищого політичного рівня, а також до обмеження місцевої автономії. Хоча, безсумнівно, у більшості регіонів місцеве врядування залишається досить сильним.

У 90-х рр. XX ст. у Швейцарії було здійснено декілька невдалих спроб змінити історично сформований розподіл повноважень між кантонами і громадами, оскільки кантони вважали, що рівень співпраці між кантональним та громадським врядуванням далекий від оптимального. Вважалося, що впровадження реформи дасть змогу встановити пріоритетність повноважень громади перед кантонами та розширити їх обсяг. Однак зазначене питання було безпосередньо пов'язане із проблемою фіскального вирівнювання. Йдеться про те, що інститути влади, які приймають рішення, мають забезпечувати ресурси для їх впровадження. Отже, делегування завдань місцевому врядуванню мусить відповідати економічним можливостям громади. У зв'язку з наведеним, питання щодо розширення повноважень громад не було вирішено і є перспективним напрямом удосконалення кантонального законодавства⁴⁸⁰.

Таким чином, основними принципами, на яких базується місцеве самоврядування Швейцарії, є:

- 1) ефективність: завдяки принципу субсидіарності завдання розподіляються на тому рівні публічного управління, на якому їх може бути ефективно вирішено;
- 2) демократія: безпосередня участь громадян у прийнятті державних рішень;
- 3) відповідальність: автономія громад і кантонів, надання їм власних повноважень вимагають їх відповідальності перед громадянами. Завдяки системі прямої демократії громадяни почуваються відповідальними за життя і майбутнє країни, оскільки саме вони є останньою інстанцією, яка ухвалює рішення;

480 Kersting N., Vetter A. Reforming Local Government in Europe. Opladen: Leske + Budrich, 2003. P. 142–145.

4) прозорість: усі важливі рішення приймаються на рівні громадян і місцевих інститутів.

Особливістю територіальної організації місцевого самоврядування у Швейцарії є наявність не тільки цивільних громад, що об'єднують мешканців населеного пункту, а й так званих «шкільних», «церковних», «лісових» та інших громад, що об'єднують осіб не стільки за приналежністю до якогось населеного пункту, скільки за спільними інтересами. При цьому територія різних видів муніципальних утворень не збігається.

На відміну від інших федерацій, у Швейцарії немає проміжного виконавчого федерального органу між федеральним і кантональним рівнями влади. Немає формального виконавчого зібрання, яке координує взаємодію між федерацією і кантонами. Натомість горизонтальні виконавчі внутрішньодержавні відносини Швейцарії суворо інституційовані, переважно у формі різних конференцій (зборів): головним чином йдеться про Конференцію кантональних урядів, Регіональну конференцію кантональних урядів, Секторальну конференцію урядів кантонів і Міжкантональну конференцію кантональних державних служб.

Ці конференції, окрім Конференції кантональних органів, є найдавнішими внутрішньодержавними органами Швейцарії. Упродовж тривалого часу вони були більш важливими у функціонуванні швейцарського федералізму, ніж вертикальні органи (незважаючи на те, що горизонтальні владні відносини зазвичай можуть зазнавати неформального, але прямого впливу владної вертикалі). Разом зі зборами та міжкантональними угодами у невеликих кантонах і громадах часто діють так звані «конкордати», що утворюються для вирішення проблем нестачі ресурсів і міжкордонних зв'язків⁴⁸¹.

Кантони мають вагомий вплив на національну політику. Вони відіграють важливу роль у формулюванні політичних завдань, прийнятті рішень та їх впровадженні. У парламентському процесі ключовою фігурою впливу є Рада кантонів. При цьому для внесення поправок до Конституції Швейцарії необхідною є підтримка більшості кантонів, що дає їм змогу висувати власні програмні пріоритети.

У межах своїх конституцій кантони вирішують, як організувати систему «стримувань і противаг» між різновидами влади, визначають функції

481 Kalz A., Kuster S. Der Stadtartikel in der neuen Bundesverfassung. ZSR, 2002. S. 27.

та сфери повноважень кантональних органів влади, а також механізми і засоби контролю. Крім цього, кантони вирішують, як організувати місцеве самоврядування. Кантональний законодавчий орган розподіляє юрисдикцію, повноваження і компетенцію між кантональним урядом та муніципальними радами.

Єдність Швейцарської Конфедерації також забезпечується за допомогою тісних зв'язків між кантонами. Відповідно до Конституції Швейцарії 1999 р. кантони можуть укладати один з одним договори, а також створювати спільні організації та установи, спільно виконувати завдання, що становлять регіональний інтерес.

У Швейцарії немає єдиної системи органів місцевого управління та самоврядування. Кантони самостійно встановлюють у своїх конституціях принципи організації та компетенцію цих органів. Місцеві органи влади повністю залежать від кантонів. Лише у виняткових випадках вони згадуються у федеральних законах чи постановах. Це ілюструє основоположний дуалізм швейцарського федералізму: чіткий поділ між федеральними та місцевими органами влади надає особливого значення кантонам, які пов'язують національний і місцевий рівні влади.

У Швейцарії місцеве самоврядування організовано тільки на рівні «природних» територіальних утворень – громад, що зумовлено специфікою історичного розвитку муніципальної системи держави. Громади (чи муніципалітети) є складовими кантонів і становлять найменші політичні одиниці з різним статусом. Вони об'єднують осіб, які проживають на їх території, а також виконують різні політичні та адміністративні завдання.

Федерація Швейцарії побудована знизу, а це означає, що основою держави є самоврядні громади, над ними – кантони, а над кантонами – федеральний рівень. Громади наділені повноваженнями, які не належать до компетенції кантонів і федерації, – залишковими повноваженнями⁴⁸².

482 Чернеженко О. М. Конституційно-правова модель місцевого самоврядування в Швейцарії: дис. ... к. ю. н.: 12.00.02. Харків: Нац. ун-т «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», 2013. 220 с.

Глава V

ІНСТИТУТИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ

§ 1. Система інститутів безпосередньої муніципальної демократії⁴⁸³

Прийняття Конституції України стало найважливішою історичною подією на шляху побудови Україною демократичної, соціально-правової державності. Становлення в Україні суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави (ст. 1 Конституції України) не тільки об'єктивно актуалізувало визнання, а й слугувало нормативною підставою наукової та практичної легалізації публічної влади (ст. 5 Конституції України). Конституційне правоположення стосовно того, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» і що «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування», стало нормативною та методологічною базою для конституювання й правової ідентифікації публічної влади та її диференціації на безпосереднє народовладдя, державну та муніципальну владу.

Більш того, ст. 7 Конституції України закріплює фундаментальний принцип сучасного конституціоналізму, за якого в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування. Таким чином, можна говорити як про визнання, так і про легалізацію публічної самоврядної влади, що здійснюється як через органи та посадових осіб місцевого самоврядування, так і безпосередньо – шляхом прямої участі мешканців-членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого життя із застосуванням різноманітних форм безпосередньої демократії або так званої демократії участі.

Теоретична конструкція поняття «безпосередньої демократії» в своєму первинному розвитку завжди визначалася через конкретно-історичний процес. Останній, в свою чергу визначався через структуру влади і

483 У цій частині монографії використано матеріали наукових праць Батанова О. В.: Батанов О. В. Муніципальне право України: підручник / Відповідальний редактор М. О. Баймуратов. Харків: «Одіссей», 2008. 528 с.; Батанов О. В. Муніципальна влада у теорії та практиці народовладдя: проблеми співвідношення та взаємодії. Часопис Київського університету права. 2019. № 2. С. 47–53; Батанов О. В. Народовладдя та муніципальна влада: феноменологія співвідношення та взаємодії. Право України. 2019. № 10. С. 175–194 та інші праці автора з відповідної тематики.

владних відносин у конкретно-історичному етапі розвитку суспільства, з якого виникає держава, демократія, а згодом і безпосередня демократія, як її складова. Звідси стає зрозумілим, що усі вихідні елементи безпосередньої демократії (тобто її форми) походять від соціальної сутності народного суверенітету, його розуміння, меж та критеріїв визнання народу єдиним джерелом та носієм влади.

В радянський період розуміння безпосередньої демократії було ускладнено ідеологічною заангажованістю, що існувала в тогочасній науці конституційного права. Ототожнення суспільних і державних інтересів⁴⁸⁴ часто призводило до віднесення різноманітних елементів політичної системи до форм прямого народовладдя (соціалістична революція, з'їзди і наради трудящих⁴⁸⁵, система народного контролю⁴⁸⁶, «комсомольський прожектор», колективно-договірні відносини⁴⁸⁷, листи до керівних державних органів та редакцій газет, на радіо і телебачення, раціоналістичні пропозиції, соціалістичні змагання та комуністичні суботники⁴⁸⁸, а також діяльність комсомолу, профспілок та громадських організацій⁴⁸⁹, народні дружини, квартальні і домові комітети, ради сприяння житловому і культурно-господарському будівництву, жіночі ради, батьківські комітети, ради пенсіонерів⁴⁹⁰ і т. д. Крім того, намагання поєднати елементи безпосередньої і представницької демократії⁴⁹¹ нерідко призводили до ототожнення безпосередньої демократії з системою рад всіх рівнів.

В юридичній літературі немає єдності в тлумаченні поняття безпосередньої демократії. Науковці визначають її по-різному. Найбільше поши-

484 Див.: Иванов В.А. Как наш народ управляет своим государством. – Ленинград, 1962 – С. 47.

485 Див.: Коток В.Ф. Съезды и совещания трудящихся – формы непосредственной демократии. – М.: Издательство «Юрид. Литература», 1964 – 104 с.

486 Барабашев Г.В. Непосредственная демократия в системе социалистического самоуправления народом // Политическое самообразование. - 1985. - №9. - с. 28 – 40; Песиков М., Крапчин И. Демократия для всех. – Орловское книжное издательство, 1962 — С. 18.

487 Головки А.А. Конституция подлинного народовластия. – Минск, 1979. – 156 с.; Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977г. – М, 1977г. Типография ордена Трудового Красного Знамени издательства ЦК ВЛКСМ « Молодая гвардия», 62 с.

488 Крыжантовская Т.И. Представительная и непосредственная демократия развитого социалистического общества; Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1982. – 15 с.

489 Агешин Ю.А., Кузьмин Э.Л. Подлинное народовластие и демократия для избранных. – М.: «Знание», 1987. – 64с.

490 Песиков М., Крапчин И. Демократия для всех. – Орловское книжное издательство, 1962 – 52 с. С.16.

491 Ленин В.И. Собр. соч. Т.26, стр. 79.

рення у вітчизняній науці, мабуть, одержало визначення, дане В.Ф. Котком, який під безпосередньою демократією в соціалістичному суспільстві розумів ініціативу і самодіяльність народних мас у керуванні державою, їхнє пряме волевиявлення при виробленні і прийнятті державних рішень, а також пряму участь у проведенні цих рішень, у здійсненні народного контролю⁴⁹².

На думку Н.П. Фарберова, «пряме народовладдя означає пряме волевиявлення народних мас при виробленні і прийнятті державних рішень, а також їхня пряма участь у проведенні цих рішень у життя, у здійсненні народного контролю»⁴⁹³.

Існує ряд інших визначень безпосередньої демократії. Так Р.А. Сафаров розглядав безпосередню демократію як пряме здійснення народом функцій законодавства і управління⁴⁹⁴. Г.Х. Шахназаров розумів під безпосередньою демократією порядок, при якому рішення приймаються на основі прямого і конкретного волевиявлення всіх громадян⁴⁹⁵. В.Т. Кабишев вважав, що пряме народовладдя – це особиста участь громадян у здійсненні влади при виробленні, прийнятті і реалізації державних рішень⁴⁹⁶.

Усі ці визначення певною мірою доповнюють одне одного, однак, поряд з позитивними рисами, мають і деякі недоліки. Так, визначення В.Ф. Котока і близькі до нього визначення В.Т. Кабишева і М.П. Фарберова носять занадто загальний характер, а визначення Р.А. Сафарова і Г.Х. Шахназарова, навпаки, трохи обмежують сферу поширення безпосередньої демократії в порівнянні з дійсним положенням. Особливо це відчувається при спробі адаптувати ці визначення на форми безпосереднього народовладдя у місцевому самоврядуванні.

Так, М.М. Степанов відзначав вузькість рамок трактування розглянутого поняття Р.А. Сафаровим, однак і представлене М.М. Степановим як пануюче серед державознавців визначення не відрізняється чіткістю: «Безпосередня демократія в СРСР є не тільки пряме виконання народом функцій законодавства і управління, але й особиста участь мас у здійс-

492 Коток В.Ф. Проблемы развития непосредственной демократии в Советском государстве. – М., 1965. – С. 3.

493 Фарберов Н.П. Демократия развитого социалистического общества. – М., 1975. – С. 9.

494 Сафаров Р.А. Развитие непосредственной демократии в СССР // Вопросы политической организации советского общества в период развернутого строительства коммунизма. – М., 1962. – С. 237, 241.

495 Шахназаров Г.Х. Социалистическая демократия. – М., 1974. – С. 137.

496 Кабишев В.Т. Прямое народовластие в Советском государстве. – Саратов, 1974. – С. 4.

ненні державних функцій радянської представницької системи і всіма підзвітними Радам органами»⁴⁹⁷. Недостатньо повними, можна визнати, є і деякі інші визначення безпосередньої демократії, наприклад, визначення В.А. Сівова, який вважає, що пряма демократія є владне волевиявлення народу – носія суверенітету, яке виявляється в багатьох сферах соціального керування державою і суспільством⁴⁹⁸; І. Сентпера, який трактував безпосередню демократію як здійснення народом функцій законодавства, управління, суду⁴⁹⁹, чи досить розхожі формулювання типу: «пряма участь народних мас у рішенні справ держави і суспільства»⁵⁰⁰.

Методологічно вразливим з сучасних позицій вважається й твердження про те, що «безпосередня демократія – це суспільні відносини, у рамках яких здійснюється широкий комплекс засобів участі громадян в управлінні справами держави і суспільства, у результаті чого воля громадянина (колективу) безпосередньо, тобто без обов'язкової допомоги обраних (призначених) до державних органів представників, впливає на формування державної політики і її здійснення, а також творить представницьку систему РСР і впливає на її функціонування»⁵⁰¹.

Народ, володіючи державною владою у всій її повноті, не відчужує її від себе, навпаки, він створює надійні механізми, за допомогою яких може висловити, виходячи з власного розуміння своїх інтересів, думки щодо доцільності і результативності здійснення державної влади її інститутами: народ завжди вільний внести корективи в систему влади, у її функціонування і спрямованість⁵⁰². Подібний акцент може викликати заперечення, оскільки пряме правління прийнято розглядати як самостійний спосіб здійснення державної влади. У літературі відзначалося, що з погляду змісту будь-яка демократія безпосередня, тому що суверенітет народу належить йому. А про представницьку і безпосередню демократію йшлося з погляду політичної форми демократії, а не її сутності⁵⁰³.

497 Степанов Н.М. Политическая организация советского общества. – М., 1967. – С. 130.

498 Советское конституционное право. – Л., 1975. – С. 116.

499 Сафаров Р.А. Развитие непосредственной демократии в СССР // Вопросы политической организации советского общества в период развернутого строительства коммунизма. – М., 1962. – С. 11.

500 Мурашин А.Г. Непосредственная демократия в социалистическом обществе: функции и механизм действия. – К., 1985. – С. 13.

501 Чудаков М.Ф. Правовые проблемы участия личности в осуществлении непосредственной демократии в СССР. – Х., 1982. – С. 35.

502 Киров В.Ц. Парадоксы государственной власти в гражданском обществе. – М., 1992. – С. 167.

503 Фарберов Н.П. Марксистско-ленинская концепция социалистической демократии // Проблемы

Характерними рисами безпосередньої демократії, як показує аналіз наукової літератури, є: пряме волевиявлення громадян⁵⁰⁴; єдність волі і суб'єкта її вираження; особливе коло суб'єктів політичних відносин, суб'єктів права її вираження⁵⁰⁵; участь громадян у прийнятті рішень, у здійсненні влади від свого імені⁵⁰⁶. Право на безпосереднє волевиявлення надається кожному громадянину, що володіє правоздатністю, на підставі громадянства, проживання на відповідній території, членства в трудовому колективі, громадській організації, які досягли визначеного віку. У прийнятті рішень за допомогою інститутів безпосередньої демократії можуть брати участь особи, які входять до складу суб'єкта безпосередньої демократії, по кожному питанню, яке даний суб'єкт має право безпосередньо вирішувати чи брати участь у його вирішенні⁵⁰⁷.

На думку В.В. Комарової, безпосередня демократія являє собою «спільні відносини, які виникають у процесі рішення певних питань державного і суспільного життя суб'єктами державної влади, шляхом безпосередньо владного волевиявлення, які підлягають загальному виконанню (у масштабах розв'язуваного питання) і не потребують будь-якого затвердження»⁵⁰⁸. Однак навряд чи можна погодитися і з тим, що головна ознака безпосередньої демократії – це «певний результат, певний вплив на державно-правову сферу, що є результатом діяльності громадян, які не є професійними державними, чи службовцями не обраними для виконання державних функцій, тобто не є депутатами»⁵⁰⁹. Час визначив нову ознаку безпосередньої демократії, надзвичайно актуальну нині, – співвідношення волі народу і сформованого їм органу влади, а також регулятивну функцію в системі соціального управління, сконструйовану на принципах представницького правління і народного суверенітету.

теории социалистического государства и права. – М., 1977. – С. 9.

504 Кудинов Н.А. Советская демократия и ее формы // Развитие советской демократии и укрепление законности. – Минск, 1961. – С. 8; Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Советское строительство. – М., 1974. – С. 411; Григорян Л.А. Народовластие в СССР. – М., 1972. – С. 244.

505 Кудинов Н.А. Вопросы непосредственной демократии // Проблемы совершенствования советского законодательства и деятельности государственных органов. – Минск, 1969. – С. 25; Безуглов А.А. Суверенитет советского народа. – М., 1975. – С. 178.

506 Кудинов Н.А. Вопросы непосредственной демократии // Проблемы совершенствования советского законодательства и деятельности государственных органов. – Минск, 1969. – С. 28.

507 Суворов В.Н. Формы непосредственной демократии в развитии социалистическом обществе // Конституция СССР и вопросы теории советского государственного права. – М., 1981. – С. 41-42.

508 Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России. – М., 1998. – С. 18.

509 Чудаков М.Ф. Правовые проблемы участия личности в осуществлении непосредственной демократии в СССР. – Х., 1982. – С. 36.

Означені підходи, незважаючи на їх іноді протилежний характер, або архаїчність деяких ознак чи атрибутів, на яких акцентує увагу той чи інший дослідник, мають велике значення у ході дослідження політико-правової природи безпосереднього народовладдя в сучасній Україні та таких його форм як види (форми) діяльності територіальних громад.

Слід зазначити, Конституція України традиційно поділяє демократію (народовладдя) на безпосередню і представницьку. Але на відміну від попередніх конституцій чинна Конституція, по-перше, пріоритетною формою (видом) демократії визнає безпосередню, що є цілком логічно, закономірно, реально. Адже безпосередня демократія – це природне право народу, вона з'явилася раніше за представницьку. Рішення інститутів представницької демократії, як правило, можуть бути скасовані актами безпосередньої демократії, а акти безпосередньої демократії не потребують будь-якого затвердження. Шляхом безпосередньої демократії приймаються, насамперед, найважливіші нормативно-правові акти: конституції, закони щодо внесення до них змін та інші правові акти, які безпосередньо висловлюють волю народу як акти і норми прямої дії.

По-друге, чинна Конституція України визначає не лише місце безпосередньої демократії в системі демократії, тобто в системі політичної влади народу, але й її суть, зміст і форми. Так, за своєю суттю безпосереднє народовладдя відповідно до положень Конституції (ст. 5, 36, 69 та ін.) є, насамперед, прямим волевиявленням народу (народним волевиявленням), зокрема шляхом таємного голосування, або волевиявленням, вираженням волі через політичні партії, засоби масової інформації та інші складові механізму безпосередньої демократії, які сприяють формуванню та вираженню політичної волі громадян. Тобто безпосереднє народовладдя – це самостійна реалізація народом власної волі щодо власних інтересів, власної долі (в цілому чи щодо частини суспільства або окремих осіб) або щодо інших народів і держав за їхньою згодою при сприянні політичних партій, їхніх блоків, інших складових механізму безпосередньої демократії або без них.

По-третє, надзвичайно важливим для розуміння суті безпосереднього народовладдя є врахування того, що відповідно до змісту Конституції безпосереднє народовладдя як волевиявлення народу може здійснюватися як народом в цілому, так і його певними частинами або спільнотами.

Насамперед і головним чином безпосереднє народовладдя здійснюється шляхом волевиявлення Українського народу в цілому, зокрема в разі проведення парламентських і президентських виборів, всеукраїнських референдумів тощо. Але офіційним волевиявленням народу, водночас, вважається: волевиявлення окремих спільностей (територіальних громад, трудових колективів тощо), зокрема, місцеві вибори і референдуми є волевиявленням територіальних громад і нерідко називаються проявами локальної, місцевої демократії, є формами діяльності цих громад та інструментом реалізації муніципальної влади.

Наведене свідчить, що за своєю суттю безпосередня демократія є безпосереднє (абсолютно чи відносно) волевиявлення всього народу або його частини.

По-п'яте, за своїм змістом безпосереднє народовладдя відповідно до Конституції України – це формування органів державної влади та місцевого самоврядування (ст. 71), прийняття законів та інших рішень загальнонаціонального (загальнодержавного) або місцевого значення (ст. 72–74), гарантування (охорона) конституційного ладу (ст. 5), захист суверенітету та територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки (ст. 17) тощо. Тобто практично змістом безпосереднього народовладдя є всі загальносуспільні функції та функції окремих спільностей, які входять до політичної системи суспільства та системи конституційного ладу в цілому, питання внутрішньої і зовнішньої політики, економічні, соціальні, культурні, екологічні та інші питання.

Отже, безпосередню демократію можна визначити як безпосереднє волевиявлення всього народу або його частини з метою здійснення суспільних функцій шляхом виборів, референдумів або іншими, не забороненими Конституцією і законами формами.

По-шосте, засади безпосередньої демократії, як правило, визначаються Конституцією, оскільки вони є пріоритетною складовою частиною конституційного ладу України (зокрема її суспільного ладу), насамперед його політичної системи⁵¹⁰.

Суть безпосередньої демократії найбільш повно відбивається в її принципах як основних засадах її здійснення. Вони опосередковують різні

510 Погорілко В.Ф. Конституційно-правові основи безпосередньої демократії в Україні // Антологія української юридичної думки. В 10 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. Том 10: Юридична наука незалежної України. – К.: Вид. Дім «Юридична книга», 2005. – С. 282.

властивості, аспекти волевиявлення народу, закономірності його функціонування (дії) та розвитку. Так, як правило, загальними принципами безпосередньої демократії вважаються такі принципи: принцип суверенності народу; принцип єдиновладдя народу; принцип повновладдя народу; принцип безпосереднього волевиявлення народу; принцип поєднання безпосередньої і представницької демократії; принцип пріоритетності безпосереднього народовладдя в системі демократії; принцип політичного плюралізму; принцип конституційності та законності; принцип загальності у здійсненні безпосереднього народовладдя; принцип рівності у здійсненні безпосереднього народовладдя; принцип реальності безпосереднього народовладдя; принцип гарантованості безпосереднього народовладдя.

Слід зазначити, що на рівні територіальних громад, тобто територіальних спільнот, ці принципи певною мірою збагачуються, видозмінюються. Зокрема, за Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 4) основними принципами місцевого самоврядування є: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування.

Отже, концептуальне осмислення політико-правової природи основних форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування в Україні через призму категорій «влада», «демократія», «безпосереднє народовладдя» та тісно пов'язаними з ними поняттями, а також фактичне існування і законодавче закріплення різноманітних форм діяльності територіальних громад є свідченням поступового, хоча й вкрай суперечливого, становлення муніципальної влади як самостійного виду публічної влади, широкої локальної децентралізації влади у державі, доповнення її внутрішньомуніципальною децентралізацією, що проявляється розвитком і вдосконаленням громадських засад у діяльності територіальних громад і розкріпаченням самодіяльної активності членів таких співтовариств – жителів певних територій, об'єднаних у територіальну громаду.

Також становлення і розвиток форм діяльності територіальних громад в Україні є дуже актуальними проблемами у становленні демократії в цілому, безпосередньої демократії зокрема та насамперед, і функціонуванні самого інституту місцевого самоврядування, тому що ці форми засновані на розкріпаченні громадянської ініціативи місцевих співтовариств, зростанні соціальної активності кожного жителя, залученні населення в самоврядний процес.

Безпосередня демократія, як і будь-яка влада, здійснюється в певних формах. Вони являють собою, як правило, способи волевиявлення народу з метою здійснення суспільних функцій, які мають правові наслідки. Як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні народ має право на будь-яку форму волевиявлення крім тих, які безпосередньо заборонені Конституцією і законами.

Слід зазначити, що історії відомо велике коло форм безпосередньої демократії, зокрема: вибори, референдуми, виявлення громадської думки, плебісцити, народні обговорення, народні ініціативи, збори, мітинги, походи, демонстрації, а також такі виняткові, немирні форми, як революції, повстання, громадянські війни, національно-визвольні рухи та політичні страйки, протести, акції громадянської непокори, голодування, пікетування тощо⁵¹¹.

Незважаючи на те, що загалом питання про форми безпосередньої демократії розроблене досить детально, визначеної єдності з приводу того, що відносити до цих форм, немає. Так, В.Ф. Коток відносив до форм безпосередньої демократії соціалістичну революцію, з'їзди і наради трудящих, вибори в представницькі органи влади, імперативний мандат (накази виборців, звітність депутатів, право відкликання депутатів), референдум. В.А. Сівов вважав, що основними формами безпосередньої демократії є вибори в представницькі установи, референдуми, суспільні засади в організації і діяльності державних органів, громадські організації, збори трудящих і трудові колективи, Н.П. Фарберов вказує серед інших такі форми, як наради трудящих з питань державного управління, звітність депутатів і посадових осіб перед працюючими, накази виборців, місцеві опитування населення, робочий контроль над виробництвом, сільські сходи, народні

⁵¹¹ Погорілко В.Ф. Конституційно-правові основи безпосередньої демократії в Україні // Антологія української юридичної думки. В 10 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. Том 10: Юридична наука незалежної України. – К.: Вид. Дім «Юридична книга», 2005. – С. 291.

збори, всенародні обговорення найважливіших законопроектів і обговорення проектів рішень місцевих рад⁵¹². А.А. Головко до названого вище додавав такі форми, як «комсомольський прожектор», колективно-договірні відносини, партійно-господарські активи⁵¹³. Г.Х. Шахназаров назвав тільки найпростішу і вищу форми безпосередньої демократії: голосування і референдум⁵¹⁴. Також, деякі автори виділяли як особливий вид демократії (народовладдя) здійснення влади народу через громадські організації⁵¹⁵.

Також, у вітчизняній та зарубіжній літературі немає єдності думки щодо оптимального визначення системи форм безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні або щодо визначення переліку форм діяльності територіальних громад.

Доволі часто в якості інститутів безпосередньої демократії у місцевому самоврядуванні розглядаються муніципальні вибори, місцеві референдуми, плебісцити, загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, відкликання депутатів та виборних посадових осіб місцевого самоврядування, індивідуальні та колективні письмові звернення, опитування та анкетування з питань місцевого самоврядування, громадські експертизи, громадські роботи з благоустрою території та надання послуг соціально незахищеним жителям населеного пункту, участь мешканців у роботі органів місцевого самоврядування, громадські обговорення проектів актів органів місцевого самоврядування, участь у масових акціях, самооподаткування⁵¹⁶.

На думку О.О. Кутафіна та В.І. Фадєєва до форм безпосередньої демократії відносяться місцевий референдум, муніципальні вибори, накази виборців, звітування депутатів перед виборцями, інститут відкликання в системі народного представництва, збори громадян, народна правотворча ініціатива звернення громадян до органів місцевого самоврядування,

512 Фарберов Н.П. Марксистско-ленинская концепция социалистической демократии // Проблемы теории социалистического государства и права. – М., 1977. – С. 22.

513 Головко А.А. Конституция подлинного народовластия. – Минск, 1979. – С. 58.

514 Шахназаров Г.Х. Социалистическая демократия. – М., 1974. – С. 137.

515 Корельский В.М. Теоретические проблемы социалистической государственной власти и демократии. – Свердловск, 1972. – С. 23; Кучинский В.А. Демократия развитого социализма. – Минск, 1979. – С. 43.

516 Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія. К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. С. 199-200.

обговорення населення питань місцевого значення і проектів рішень органів місцевого самоврядування, територіальне громадське самоврядування⁵¹⁷. Як форми безпосередньої демократії народну правотворчу ініціативу та звернення громадян в органи місцевого самоврядування також розглядають Ю.Д. Казанчев та А.М. Писарев⁵¹⁸.

Дещо іншу позицію займає В.В. Комарова, яка навпаки вважає, що такі форми здійснення населення місцевого самоврядування, як народна правотворча ініціатива, накази виборців, звіти депутатів та посадових осіб перед виборцями, звернення громадян в органи місцевого самоврядування, обговорення населенням питань місцевого значення, опитування громадської думки, реалізація права на свободу зібрань необхідно віднести до представницьких форм демократії⁵¹⁹. Така думка обґрунтовується тим, що їх природа та суть свідчить про те, що громадяни реалізують право на участь у місцевому самоврядуванні через своїх представників, тобто через органи та посадові особи місцевого самоврядування.

На наш погляд, формами прямої демократії є тільки ті її прояви, що інституціоналізують безпосереднє владне волевиявлення джерела влади – народу. Ні листи, ні звернення громадян, ні діяльність громадських організацій, ні тим більше подача раціоналізаторських пропозицій і участь у суботниках, не виражають суверенітету народу, не інституціоналізують його безпосереднє публічно-владне волевиявлення. Водночас, ці форми волевиявлення можна з певними застереженнями розглядати як форми діяльності територіальних громад.

Безумовно, якщо виходити з тези про винятковий зв'язок прямого правління зі здійсненням державної влади, з імперативної функції безпосередньої демократії, до форм прямого управління варто відносити референдум, вибори, загальні збори населення. Але з огляду на нову ознаку безпосередньої демократії – співвідношення волі народу і сформованого їм органу влади, а також виходячи з регулятивної функції в системі соціального управління та такої його форми як місцеве самоврядування, до форм безпосередньої демократії можна відносити й мітинги, походи,

517 Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. – М., 2000. – С. 135 - 184.

518 Казанчев Ю.Д., Писарев А.Н. Муниципальное право России. – М.: Новый юрист, 1998. – С. 106.

519 Муниципальное право Российской Федерации: Учебник / Под ред. Ю.А. Дмитриева. – 2-е изд. – М., 2000. – С. 269

демонстрації, пікетування. До комплексних форм, що включають у себе і першу і другу функції, віднесемо народну ініціативу, діяльність політичних партій, відкликання виборного народного представника. Усі вони інституціоналізують безпосереднє владне волевиявлення джерела влади, виражають його суверенітет.

Конституцію України передбачені такі форми безпосереднього волевиявлення народу, як вибори, референдуми, мирні збори, мітинги, походи і демонстрації, референдні ініціативи, звернення. Відповідно до ст. 69 Конституція України передбачає й інші форми безпосередньої демократії. Причому пріоритетними серед конституційно-правових форм безпосередньої демократії є вибори до органів державної влади і органів місцевого самоврядування та всеукраїнський і місцеві референдуми. Інші конституційно-правові форми безпосередньої демократії не мають більшості рис, властивих виборам і референдумам (визначеність, державне і громадське забезпечення, сприяння, гарантування тощо). Значна кількість цих форм передбачена Конституцією України або окремими законами, але порядок реалізації, проведення цих форм законодавче, як правило, не визначені, хоча це визначення об'єктивно необхідне.

В цілому форми безпосередньої демократії можна умовно поділити на кілька видів: за правовими основами здійснення безпосередньої демократії у відповідних формах – конституційні і законодавчі; правові і неправові; легітимні і нелегітимні; обов'язкові і факультативні; за умовами (місцем і часом проведення): за місцем – на всеукраїнські і місцеві; за часом – на чергові і позачергові; періодичні, разові тощо; за змістом питань, що обговорюються і вирішуються – на конституційні, законодавчі, адміністративно-територіальні, міжнародно-правові тощо; за наслідками здійснення відповідних форм безпосередньої демократії – на дійсні і недійсні; імперативні, вирішальні і консультативні тощо⁵²⁰.

На нашу думку, усі засоби безпосередньої демократії у місцевому самоврядуванні також становлять цілісну систему. Тому на основі їх системного аналізу також можна виділити за ступенем важливості – основні та допоміжні; за критерієм легітимності – на легітимні та нелегітимні; за структурно-функціональною природою – інституційні та громадські; за

520 Погорілко В.Ф. Конституційно-правові основи безпосередньої демократії в Україні // Антологія української юридичної думки. В 10 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. Том 10: Юридична наука незалежної України. – К.: Вид. Дім «Юридична книга», 2005. – С. 294.

сферою життєдіяльності індивіда – політичні, економічні, соціальні, культурно-духовні форми безпосереднього волевиявлення у системі місцевого самоврядування.

Так, говорячи про основні та допоміжні засоби безпосередньої демократії, зазначимо, що виходячи зі змісту конституційних положень, в Україні не визначено вичерпного переліку форм безпосередньої демократії. Народ як носій суверенітету в Україні може реалізувати належну йому владу у різноманітним формах. Зокрема ст. 69 Конституції визнає, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Таким чином, Конституція закріпила тільки пріоритетні, провідні форми безпосереднього народного волевиявлення, а саме вибори і референдум. Разом з тим допускається можливість здійснення народного волевиявлення й через інші форми безпосередньої демократії⁵²¹.

Дотримуючись поділу форм безпосередньої демократії на легітимні та нелегітимні, зазначимо, що критерієм для виділення таких засобів безпосередньої демократії, на нашу думку, є логічний зв'язок між конституційним положенням про належність суверенітету народові України (ст. 5) та належності йому в якості колективного суб'єкта права на самозахист (ч. 5 ст. 55). Відповідно ці конституційні положення тісно кореспондуються із нормативними гарантіями стабільності Основного Закону та правилами їх процедурного забезпечення (розділ XIII).

Право на самозахист вперше закріплено в новому Основному Законі, радянська правова система його визнавала обмежено (певні сфери кримінального, адміністративного та цивільного права). Згідно Конституції особа може вживати заходів до самостійного захисту порушеного суб'єктивного права, якщо це прямо не суперечить законові (наприклад, є неправомірними самоправство, захоплення державних або громадських будівель чи споруд). Право на самозахист особи необхідно розуміти як форму соціальної активності громадянина у випадку порушення його основних прав. Це передбачає правову безпеку індивіда, у відповідності до якої він повинен володіти та вміти застосовувати засоби правового захисту.

521 Коментар до Конституції України: Друге видання, виправлене й доповнене / Редкол.: Гол. Опришко В.Ф. – К, 1998. – С. 169.

В якості колективних форм реалізації права на самозахист можна розглядати право Українського народу визначати та змінювати конституційний лад, право на звернення (петицію) до органів публічної влади та їх посадових осіб, свободу зібрань, мітингів, демонстрацій, походів, маніфестацій тощо. У цьому сенсі здається, що положення Конституції спрямовані на перегляд (ревізію) існуючого конституційного ладу. Тому здається логічним, що право на самозахист необхідно розуміти як обов'язок держави гарантувати інституційні (організаційно-правові) та процесуальні гарантії основних прав і свобод.

У значенні організаційно-правовому, реалізація права на самозахист переміщується у площину демократичної структури суспільства і держави, необхідним елементом якої є диференціація публічної влади на державну та муніципальну. З точки зору плебісцитарної демократії право народу визначати та змінювати конституційний лад втілюється в механізмі установчої влади, яка передбачає наявність існування легітимних органів влади, належного нормативно-правового регулювання та відповідних процесуальних гарантій. З процесуальної точки зору право на самозахист необхідно тлумачити через використання особою засобів захисту, притаманних судовій юрисдикції.

Таким чином, критерієм розмежування легітимності засобів безпосередньої демократії служить конституційна заборона, належним чином конкретизована в законі, спрямована на забезпечення суверенітету і територіальної цілісності України, належного функціонування та правонаступності інститутів публічної влади, забезпечення належних гарантій прав і свобод людини і громадянина. Форми безпосередньої демократії у місцевому самоврядуванні, очевидно, повинні бути сумісними із конституційним ладом України, органічно бути включеними, вплетеними у структуру конституційного ладу України, його гарантій та механізм.

Диференціюючи форми діяльності територіальних громад та їх членів на інституційні та громадські форми безпосередньої демократії, слід виходити з того, що інститути безпосередньої демократії (інституційні форми) забезпечують широку участь населення у місцевому самоврядуванні, сприяють розширенню громадської ініціативи, зростанню соціальної активності жителів територіальних спільнот. До таких форм варто відносити референдуми та вибори. Щодо громадських форм безпосередньої

демократії, то вони забезпечують стимулювання участі громадян у місцевому самоврядуванні. Їх реалізація насамперед пов'язана із забезпеченням суб'єктивних публічних прав, що свідчить про рівень зацікавленості жителів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Місцеве представництво можливе не тільки безпосередньо у прямому значенні цього слова, а також через діяльність певної частини жителів територіальної громади.

З часом, у міру формування дієздатних територіальних громад та становлення міцної системи місцевого самоврядування виникатимуть й інші форми безпосередньої демократії та громадської участі жителів у муніципальному житті своєї громади. Зокрема, це надання матеріальної і фінансової допомоги місцевому самоврядуванню у формі добровільних пожертв, внесків до фондів, що утворюються органами місцевого самоврядування, внесків до благодійних фондів, утворених з метою надання допомоги соціально незахищеним членам територіальної громади або з метою сприяння культурному і духовному розвитку, підтримання в належному стані пам'яток історії, культури та архітектури, природних пам'яток тощо.

Таким чином, можна зазначити, що безпосереднє волевиявлення членів територіальної громади, пов'язане з їхнім залученням до сфери громадсько-політичного життя, має кілька основних видів.

По-перше, це самозаява членами територіальної громади своїх запитів (на загальних зборах жителів за місцем їхнього проживання, за допомогою місцевих ініціатив).

По-друге, це самореалізація членами територіальної громади власних запитів, у тому числі самостійне прийняття ними публічно-владних рішень: а) нормативних; б) індивідуальних; в) кадрових (на місцевих виборах і референдумах).

По-третє, це участь жителів – членів територіальної громади у відправленні органами місцевого самоврядування владно-управлінських функцій: а) участь у обговоренні проектів місцевих планів і програм, проектів нормативних актів, прийняття рішень про їх реалізацію; б) участь у здійсненні вже прийнятих планів, програм, актів; в) оцінка результатів діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, загального стану справ у рамках своєї громади, в окремих сферах місцевого життя (місцеві

референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання).

По-четверте, це контроль з боку членів територіальної громади, їх об'єднань за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування і депутатів (місцеві вибори, громадські слухання, відкликання депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування)⁵²².

На жаль у чинному законодавстві, нормативних актах органів місцевого самоврядування порядок безпосередньої реалізації права жителів на участь у місцевому самоврядуванні, як правило, детально не регламентується (за винятком місцевих виборів). Така ситуація суттєво ускладнює впровадження нових форм у практику територіальних громад і не сприяє розвитку місцевої демократії, залученню громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення.

Також, характер безпосередньої демократії у місцевому самоврядуванні та форм діяльності територіальних громад, як і будь-якого суспільного явища, виявляється зрештою в їх функціях. Це напрями або види безпосереднього волевиявлення народу, які опосередковують зміст і форми безпосереднього народовладдя. Так, на думку Л.О. Нудненко, під функціями безпосередньої демократії слід розуміти основні напрями діяльності, які виражають її роль і соціальне призначення в системі місцевого самоврядування. Вони, вважає ця дослідниця, обумовлені природою безпосередньої демократії та місцевого самоврядування, їх принципами, а також тими цілями та завданнями, досягнути які прагне пряме владарювання місцевого співтовариства⁵²³.

Безпосереднє волевиявлення територіальних громад є здійсненням системи суспільних функцій. Як правило, їх розрізняють за суб'єктами, об'єктами, способами, засобами безпосереднього народовладдя та іншими ознаками⁵²⁴.

Насамперед доцільно розрізнити функції безпосереднього народовладдя у системі місцевого самоврядування за суб'єктами, тобто учасниками суспільних відносин безпосереднього народовладдя, зокрема, функції територіальних громад, політичних партій і громадських органі-

522 Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. – М., 1999. – С. 288.

523 Нудненко Л.А. Непосредственная демократия и местное самоуправление в России: Монография. – Барнаул, 2000. – С. 46.

524 Погорілко В.Ф. Конституційно-правові основи безпосередньої демократії в Україні // Антологія української юридичної думки. В 10 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. Том 10: Юридична наука незалежної України. – К.: Вид. Дім «Юридична книга», 2005. – С.287.

зацій, органів державної влади і органів місцевого самоврядування, які сприяють здійсненню безпосереднього народовладдя у місцевому самоврядуванні тощо.

Так, основними функціями територіальних громад як суб'єкта безпосереднього народовладдя, соціальної спільності в галузі безпосереднього народовладдя є: набуття муніципальної влади та визнання в ролі її первинного суб'єкта територіальної громади; володіння муніципальною владою; безпосереднє здійснення муніципальної влади; розпорядження муніципальною владою (надання влади, позбавлення влади) та захист, гарантування муніципальної влади. Наприклад, функція набуття муніципальної влади означає набуття територіальною громадою організаційної, правої та економічної самостійності, незалежності у процесі здійснення своїх функцій, вирішення питань місцевого значення. Функція володіння муніципальною владою полягає в належності влади територіальній громаді, наявності в неї влади як її природного права, природної властивості, риси, в утриманні цієї влади та здатності до самозахисту своїх прав. Функція безпосереднього здійснення влади територіальною громадою полягає у її реалізації жителями шляхом вільного волевиявлення з метою прийняття необхідних рішень щодо питань місцевого значення, вжиття певних заходів (проведення муніципальних виборів, обговорень проектів рішень місцевих рад тощо). Користування муніципальною владою полягає в отриманні територіальною громадою певних політичних, економічних, соціальних або інших благ від влади або завдяки владі (волі), наприклад, проведення місцевого референдуму щодо добровільного об'єднання територіальних громад кількох сусідніх сіл в об'єднану громаду, схвалення статуту територіальної громади тощо.

Застосування муніципальної влади полягає у прийнятті територіальною громадою рішень з питань, які лише вона має право і зобов'язана вирішувати, наприклад, проведення обов'язкових місцевих референдумів, місцевих виборів відповідно до термінів, передбачених Конституцією чи законами тощо.

Функція розпорядження муніципальною владою полягає в наданні територіальною громадою влади, повноважень органам місцевого самоврядування за Конституцією чи законами, у зміні цієї влади (повноважень) чи позбавленні її відповідних органів місцевого самоврядування.

Функція захисту, гарантування влади полягає у праві територіальної громади всіма можливими засобами і способами захищати, обороняти свою владу, не допускати її втрати, гарантувати її повернення і безпеку.

Наступну групу функцій форм діяльності територіальних громад можна розрізнати за об'єктами, тобто за сферами безпосереднього народовладдя. Це – політична, економічна, соціальна, культурна (духовна, ідеологічна) і екологічна, що належать до числа внутрішніх функцій, та зовнішньо-економічна, зовнішньополітична, гуманітарна та оборонна, що належить до числа зовнішніх сфер місцевого самоврядування. Так, пріоритетною серед об'єктних функцій є політична. Вона опосередковує собою зокрема, питання у сфері внутрішньої політики відповідної територіальної громади, формування нею органів муніципальної влади, їх структури, складу, статусу, тривалості їх повноважень та інших суб'єктів безпосереднього народовладдя в політичній сфері у системі місцевого самоврядування. Економічна функція безпосереднього народовладдя у системі місцевого самоврядування полягає у вирішенні найважливіших питань в економічній сфері, зокрема щодо об'єктів комунальної власності тощо. Соціальна функція безпосереднього народовладдя у системі місцевого самоврядування – це безпосереднє розв'язання територіальною громадою проблем внутрішньої соціальної політики, окремих соціальних питань місцевого значення. Культурна (духовна, ідеологічна) функція полягає насамперед у безпосередньому вирішенні територіальними громадами питань духовного, культурного життя: освіти, культури, мистецтва, інформації тощо.

Також поширеною є класифікація функцій безпосереднього народовладдя у системі місцевого самоврядування за способами і засобами його здійснення. За цими ознаками розрізняють такі функції, як установчу, правотворчу, виконавчу, територіальну, контрольну, охоронну, інформаційну, фінансову, матеріально-технічну тощо. Так, наприклад, пріоритетною серед них здебільшого вважається установча функція, яка полягає, зокрема, у прийнятті (затвердженні) статутів територіальних громад. Разом з тим установчою функцією нерідко вважають формування органів місцевого самоврядування, тобто виборчу функцію або муніципальне будівництво. Контрольна функція стосується питань довіри до органів муніципальної влади чи посадових осіб. Інформаційна функція безпосереднього народовладдя у системі місцевого самоврядування полягає

передусім у вирішенні територіальною громадою інформаційних питань щодо муніципальної влади та у використанні засобів масової інформації й інших засобів збирання, зберігання, використання і поширення інформації для проведення місцевих виборів, референдумів чи інших форм безпосереднього народовладдя у системі місцевого самоврядування, зокрема в процесі передвиборної агітації, повідомленні про підсумки виборів тощо. Прикладом тому є також інформування місцевих жителів про роботу органів місцевого самоврядування, стан муніципального господарства, реалізації принципу гласності у муніципальній діяльності, що є важливою умовою забезпечення активної участі населення у вирішенні питань місцевого значення, контролю за роботою органів місцевого самоврядування тощо. Територіальну функцію безпосереднього народовладдя розглядають як вирішення територіальною громадою територіальних питань щодо її влади та у вирішенні усіляких територіальних питань в межах законодавства. Фінансова функція безпосереднього народовладдя полягає у вирішенні фінансових питань муніципальної влади. Матеріально-технічна функція безпосереднього народовладдя – це вирішення безпосередньо територіальною громадою питань матеріально-технічного забезпечення муніципальної влади, а саме: пов'язаних із матеріально-технічним забезпеченням організації і проведення виборів, референдумів та інших форм безпосереднього народовладдя (забезпечення їх проведення приміщеннями, меблями, автоматизованими інформаційно-аналітичними системами, засобами транспорту, зв'язку, канцелярським приладдям тощо).

Отже, можна зробити висновок, що безпосередня демократія у системі місцевого самоврядування є багатофункціональним явищем. Коло виділених нами функцій форм діяльності територіальних громад не є вичерпним. Можливий їх поділ і за іншими критеріями. Але й проведений аналіз свідчить, що територіальна громада, будучи первинним суб'єктом муніципальної влади, за змістом та формами своєї діяльності, соціально-політичною природою та сутністю, діапазоном здійснюваних нею функцій робить місцеве самоврядування найбільш соціально орієнтованою формою здійснення публічної влади. Безпосередня демократія у системі місцевого самоврядування є потужним каталізатором формування громадянського суспільства, оскільки свідома участь жителів у процесі безпосереднього вирішення питань місцевого значення та утворення гідних умов життя на

певній території сприяє формуванню у них відповідальності за рішення місцевих проблем, тим саме підвищує їх загальну соціальну та громадянську активність.

У цьому плані, по-перше, через різноманітні форми своєї діяльності територіальна громада природно та закономірно є джерелом муніципальної влади – первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій та повноважень. По-друге, місцеві інтереси та детерміновані ними питання місцевого значення, які конституційовані у вигляді предметів відання місцевого самоврядування, носять локально-територіальний характер – межі їх здійснення обмежені територією, на яку розповсюджується юрисдикція відповідної територіальної громади та яка через форми своєї безпосередньої діяльності забезпечує їх. По-третє, в організаційному плані саме через основні форми діяльності територіальних громад муніципальна влада втілюється у системі інститутів місцевого самоврядування, що дозволяє констатувати – муніципальна влада є влада місцевого самоврядування. По-четверте, у функціональному плані через активність територіальних громад, розмаїття форм її діяльності муніципальна влада є найбільш динамічним та наближеним до кожного жителя інструментом надання соціальних послуг. Усе це дозволяє говорити про так звану локальну демократію, або демократію малих просторів, яка являє собою політичну форму реалізації муніципальної влади як особливої публічної влади, яка функціонує в єдиній системі народовладдя.

§ 2. Муніципальні вибори та муніципальні виборчі системи

Ефективність діяльності представницьких органів муніципальної влади в будь-якій демократичній країні визначається в тому числі і механізмом їх формування, який опосередковує собою питання участі громадян у публічному житті своєї громади, реалізацію принципу народовладдя на місцевому рівні, і ґрунтується, перш за все, на визнанні народу носієм суверенітету і єдиним джерелом влади, коли він уособлює собою найвищу та первинну владу на муніципальному рівні.

Народ здійснює цю владу безпосередньо шляхом участі у місцевих референдумах й виборах, інших формах місцевої демократії, а також через представницькі органи місцевого самоврядування. При цьому, основні

параметри здійснення народом муніципальної влади охоплює безпосереднє волевиявлення народу (прямі форми демократії), вищим проявом чого є місцеві референдум і вибори, плебісцити, народні законодавчі ініціативи, народні вето тощо. Незважаючи на важливість усіх зазначених інститутів безпосередньої демократії у реалізації громадянами свого суверенітету, провідна роль належить все-таки виборам, оскільки здійснення влади потребує постійного, періодичного формування представницьких органів місцевого самоврядування, тоді як референдуми, плебісцити, народні законодавчі ініціативи, народні вето можуть проводитися вкрай рідко.

Вибори – це важливий інститут безпосередньої форми демократії, який має основне значення для забезпечення легітимності муніципальної влади, становлення й розвитку громадянського суспільства, стабільності конституційного ладу та наступності влади народу, формування державності на демократичних, правових засадах. Інститут виборів забезпечує репродукцію, оновлення представницьких органів місцевого самоврядування на демократичних засадах, їх ротацію відповідно до волі громади.

Соціальна цінність виборів полягає і в тому, що вони виступають важливим атрибутом життя місцевої громади, характеризують ступінь демократизму існуючого в державі режиму і спрямовані на реалізацію установчої влади народу, забезпечення активної участі громадян у житті своєї громади, створення умов для подолання відчуження громадян від муніципальної влади. Вони є основним механізмом, за допомогою якого громадяни можуть реалізувати своє право на управління місцевими справами, на формування системи муніципальної влади, являють собою один з істотних моментів політичного самоствердження громадян, юридичного визнання за ними права брати участь в управлінні державою. Цим самим вибори визначають обсяг та зміст політичної правосуб'єктності громадян країни, окреслюють сферу політичної свободи особи, її автономію в процесі здійснення народовладдя, визначають умови взаємовідносин між виборцями та державою в процесі формування місцевих представницьких органів.

Вибори часто є своєрідним барометром політичного життя окремих адміністративно-територіальних одиниць, регіонів країни, показником реального співвідношення політичних сил в країні. Вони виступають ос-

новою будь-якої демократичної політичної системи, гарантуючи представництво інтересів різних соціальних груп населення в представницьких органах місцевого самоврядування. Саме завдяки виборам вирішується питання щодо шляхів вирішення актуальних питань подальшого розвитку тієї чи іншої громади, проблем місцевого значення, визначаються лідери місцевих громад. Проте це може бути реальним на практиці лише за умови закріплення ефективної виборчої системи та демократичних принципів і процедур формування представницьких органів місцевого самоврядування, належного законодавчого врегулювання статусу суб'єктів виборчого процесу.

Слід зазначити, що термін «виборча система» в законодавчій практиці вперше був використаний у Конституції СРСР 1936 р., в якій так називалася глава XI, присвячена виборам. До цього часу в радянських нормативних актах, у тому числі і в правових актах УРСР, застосовувався термін «виборче право». Це дало підстави уже в той час науковцям по-різному трактувати сутність виборчої системи. Частина з них вважала, що законодавець вклав у терміни «виборча система» і «виборче право» ідентичний зміст, тому різниці між ними не існує⁵²⁵. Інші, досліджуючи вибори, здійснювали аналіз тільки виборчого права, не торкаючись сутності виборчої системи⁵²⁶. Ті ж правознавці, які характеризували сутність виборчої системи, здебільшого розкривали її правову природу все-таки на основі виборчого права як сукупність норм, що встановлюють виборчі права громадян, організацію і порядок виборів в органи державної влади, а також взаємовідносини депутатів з виборцями⁵²⁷.

І тільки в 70-х роках ХХ ст. з'являються роботи, в яких уже частіше ці правові категорії розмежовуються. Проте проведений аналіз точок зору стосовно природи виборчої системи свідчить, що загальноновизнаного погляду на її поняття наукою конституційного (державного) права не вироблено, існує, як мінімум, шість підходів до її розуміння. Перший ґрунтується на

525 Щетинин Б.В. Советская избирательная система. – М.: «Высш. школа», 1974. – С. 5.

526 Лепешкин А.И., Ким А.И., Мишин Н.Г., Романов П.И. Курс советского государственного права: В 2 т. Т. 2. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1962. – С. 301 - 367.

527 Уманский Я.Н. Советское государство и право. – М., 1959. – С. 37. Проте були і інші підходи до розуміння виборчої системи. Наприклад, деякі науковці давали визначення виборчій системі, виключаючи з нього взаємовідносини депутатів з виборцями (Див.: Анисимов Т.Б. Избирательная система СССР. – М., 1953. – С. 3) або ж замінюючи склад дефініції «виборчі права громадян» на «принципи виборів» (Див.: Василенков П.Т. Избирательная система СССР. – М., 1956. – С. 6; Кравцов Б.П. Советская избирательная система. – М., 1957. – С. 7).

тому, що виборчу систему розглядають у широкому і вузькому значеннях; при другому підході - характеристика виборчої системи здійснюється без такого поділу; третій підхід ґрунтується на розумінні виборчої системи як сукупності суспільних відносин; згідно з четвертим, вона являє собою сукупність норм (правил); п'ятий підхід базується на визнанні виборчої системи як порядку (способу) проведення виборів; і останній – шостий підхід – це акумуляція інших думок щодо визначення виборчої системи (система суспільних політичних відносин, принцип організації виборчих округів і порядок визначення результатів виборів, методи встановлення результатів голосування і т. ін.).

Для правильного розуміння сутності виборчої системи необхідно дати оцінку кожному з вищенаведених підходів. Теоретично спірним видається визначення виборчої системи у широкому і вузькому значеннях. Погоджуємося з цього приводу з А.В. Зинов'євим та І.С. Поляшовою, які зазначають, що будь-яке поняття повинно вживатися тільки в одному значенні⁵²⁸. Це сприяє його точному розумінню та не допускає нечіткості, розмитості уявлення сутності характеризованого об'єкта. Сам термін «система» (від грецького *systema* – ціле, сполучене з частин, об'єднане) підводить нас до висновку, що виборча система має розглядатися в одному аспекті як явище, що поєднує в собі певні елементи одного з існуючих різновидів формування (виборів) представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування.

Викликає сумнів і підхід до трактування виборчої системи як сукупності суспільних чи суспільних політичних відносин. Оскільки, по-перше, поза увагою такого розуміння виборчої системи залишається її правова складова, яка, безумовно, має місце (адже в основі функціонування виборчої системи лежить її правове визнання (інколи навіть на рівні конституції), а також порядок формування представницьких органів, стадії виборів, з метою легітимації органів державної влади та органів місцевого самоврядування, завжди чітко урегульовуються законодавством). По-друге, якщо виборчу систему розглядати як суспільні відносини, то звідки береться її класифікація на мажоритарну, пропорційну і змішану. І що тут первинне: суспільні відносини, які виникають у процесі виборів, чи визнана законо-

528 Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России (теория, практика и перспективы). – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – С. 20 - 40.

давством певна модель виборчої системи, на основі якої потім виникають суспільні відносини? Думаємо, що все-таки суспільні відносини є похідними від закріпленої законом виборчої системи. Не можна залишити поза увагою і той факт, що в період виборчої кампанії виникають різноманітні суспільні відносини, які за своїм характером мають випадковий характер та випадають із сфери розуміння сутності виборчої системи. Наприклад, російський дослідник С.Д. Князев до їх числа відносить суспільні відносини, пов'язані з пошуком партнерів для політичної коаліції і об'єднання у виборчі блоки, вияв неформальних лідерів виборчих кампаній і попередню соціологічну апробацію їх виборного рейтингу і т. ін.⁵²⁹ Тому можна зробити висновок, що виборчу систему не слід розглядати як сукупність суспільних (суспільно-політичних) відносин. Це той ідеологічний штамп, який був напрацьований радянською наукою, і, на жаль, продовжує мати місце в українській правничій науці.

Напевно, не досить правильним є розуміння виборчої системи як сукупності норм чи правил, тому що в цьому випадку поняття виборчої системи майже ототожнюється з поняттям виборчого права. А це все ж таки різні правові явища. Хоча правовий аспект при характеристиці виборчої системи поза увагою залишати не можна.

Таким чином, усі з охарактеризованих нами підходів до розуміння виборчої системи не витримують критики, за винятком трактування її як порядку (способу) проведення виборів. Однак, на наш погляд, у контексті досліджуваної проблематики доцільніше говорити про виборчу систему як про механізм, який визначає спосіб формування представницьких органів. Хоча і таке трактування виборчої системи буде неповним. Оскільки, як ми вже зазначали, виборча система отримує свою матеріалізацію через правове визнання, яке в одних країнах відбувається на рівні конституції, законів чи якихось інших нормативних актів. З таких позицій можна зробити висновок-дефініцію, що виборча система – це встановлений законодавством механізм, який визначає спосіб формування представницьких органів державної влади і органів місцевого самоврядування, що охоплює собою основні засади (принципи) залучення громадян до виборів, організацію виборів та визначення результатів голосування. Вважаємо, що таке поняття виборчої системи повною мірою відображає її природу.

529 Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. – Владивосток: Изд-во Дальневосточного ун-та, 1999. – С. 13.

На відміну від дефініції «виборча система» термін «виборче право» в юридичній науковій літературі не має таких різноманітних, іноді полярних, трактувань. Сьогодні загальноприйнятим є підхід, що зародився ще в часи французької революції і отримав своє вираження в першому її конституційному досвіді – конституції 1791 року⁵³⁰, за якою виборче право розглядається в об'єктивному та суб'єктивному аспектах⁵³¹ і під суб'єктивним виборчим правом розуміють право громадян брати участь у виборах органів держави, місцевого самоврядування⁵³² або право конкретної особи приймати участь у виборах⁵³³ чи право окремого громадянина обирати та бути обраним до органів державної влади та місцевого самоврядування⁵³⁴, або гарантована громадянину державою можливість брати участь у виборах державних органів та органів місцевого самоврядування⁵³⁵. Тобто можна резюмувати, що суб'єктивне виборче право – це комплекс конкретних суб'єктивних прав громадянина стосовно його участі у виборчому процесі з формування представницьких органів (посадових осіб) державної влади та місцевого самоврядування.

Розрізняють активне, пасивне і номінаційне суб'єктивне виборче право. Активне виборче право (інколи його ще називають загальним виборчим правом⁵³⁶) – це право громадянина обирати, голосувати за будь-яку кандидатуру чи проти всіх кандидатів. Пасивне виборче право – це право громадянина бути обраним⁵³⁷, яке включає в себе право висувати свою

530 Исаев М.А. Механизм государственной власти в странах Скандинавии. – М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. – С. 261.

531 М.В. Баглай за аналогією виборчої системи характеризує виборче право в широкому і вузькому значенні. При цьому його визначення виборчого права в широкому розумінні збігається з визначенням об'єктивного виборчого права – це сукупність норм і правил, які регулюють виборчий процес від початку і до кінця, і утворюють інститут конституційного права; а виборче право у вузькому значенні трактується ним як норми, які регулюють порядок надання права участі у виборах (активне і пасивне виборче право), тобто збігається з характеристикою суб'єктивного виборчого права (Див.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник. – М.: Изд-кая группа НОРМА-ИНФРА. М, 1999. – С. 350).

532 Гарчева Л.П., Ярмыш А.Н. Конституционное право Украины. Учебное пособие. 2-е издание. – Симферополь: ДОЛЯ, 2002. – С. 146.

533 Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. Учебник. – М.: Юрист, 1997. – С. 192.

534 Шмеріга В.І., Крестовська Н.М. Конституційне право України: Інтерактивний курс. – Одеса: Одісей, 2004. – С. 79.

535 Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х т. Т. 1-2. /Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – С. 324; Основы конституційного права України: Конспект лекцій /За ред. Переваловой Л.В. – Х.: НТУ «ХП», 2002. – С. 21

536 Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х т. Т. 1-2. /Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – С. 139.

537 Ми не поділяємо точку зору деяких російських науковців, які стверджують, що формулювання

кандидатуру чи давати згоду на висування (право бути зареєстрованим як кандидат), право проводити виборчу кампанію в рамках чинного законодавства, інколи право брати участь у формуванні виборчих органів (окружних і дільничних виборчих комісій), право оскаржувати результати виборів і т. ін. Номінаційне виборче право – це право висувати кандидата/кандидатів, яке не збігається з механізмами здійснення активного і пасивного виборчого права⁵³⁸.

Під виборчим правом у об'єктивному значенні розуміється система правових норм, які регулюють суспільні відносини, пов'язані з виборами органів державної влади і місцевого самоврядування⁵³⁹, чи система правових норм (конституційних і нижчестоячих за своєю юридичною силою), які регулюють суспільні відносини, пов'язані з виборами в органи державної влади і місцевого самоврядування, з реалізацією форм прямої демократії⁵⁴⁰. М.І. Ставнічук вважає, що виборче право – це система юридичних норм, які регулюють процес формування виборчих органів державної влади та органів місцевого самоврядування шляхом вільного голосування⁵⁴¹. Н.О. Міхальова розуміє виборче право як юридичні норми, що закріплюють принципи, порядок організації і проведення виборів в органи державної влади й органи місцевого самоврядування⁵⁴². Більш предметно розуміє виборче право О.Е. Постніков, який вважає, що «виборче право являє собою сукупність правових норм, які регулюють право громадян обирати і бути обраним в органи державної влади й органи місцевого самоврядування та порядок здійснення цього права.»⁵⁴³

пасивного виборчого права як права бути обраним є юридично не зовсім вірне, по праву бути обраним, за логікою, повинен кореспондуватися обов'язок виборця обрати дану особу, а оскільки такого обов'язку не може бути, то, відповідно, не може існувати і такого права (Див.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х т. Т. 1-2. /Отв. ред. Б.А. Стрешин. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – С. 140).

538 Ключковський Ю. Б. Гарантії виборчих прав громадян та механізми їх реалізації. Гарантії виборчих прав громадян та демократичного характеру управління виборчим процесом: зб. матеріалів наук.-практ. конф., (м. Київ, 24 червня 2003 р.). Київ: Міленіум, 2003. С. 13.

539 Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х т. Т. 1-2. /Отв. ред. Б.А. Стрешин. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – С. 323; Основы конституционного права Украины: Конспект лекцій /За ред. Переваловой Л.В. – Х.: НТУ «ХПИ», 2002. – С. 21.

540 Конституционное право: Словарь /Отв. ред. В.В. Маклаков. – М.: Юристъ, 2001. – С. 176.

541 Ставнічук М.І. Конституційно-правові основи виборів до органів державної влади України // Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 37.

542 Государственное право Российской Федерации /Под ред. О.Е. Кутафина. – М.: Юридическая литература, 1996. – С. 312.

543 Постников А.Е. Избирательное право России. – М.: Юристъ, 1996. – С. 16.

Із таких позицій на певну модель термінологічної дефініції може претендувати визначення виборчого права в об'єктивному сенсі як сукупності конституційно-правових норм, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з формуванням представницьких органів (посадових осіб) державної влади та місцевого самоврядування. Ці норми класифікуються на матеріальні, які мають своєю метою вплив на поведінку суб'єктів виборчого процесу, визначають їх права, обов'язки (обсяг компетенції), принципи та гарантії діяльності і т. ін., регулюють відносини між ними, та на процесуальні, які закріплюють порядок, способи, методи здійснення передбачених матеріальними нормами приписів шляхом встановлення конкретних організаційно-правових (процесуальних) форм реалізації норм матеріального права. Як зазначається в юридичній літературі, процесуальні норми виконують особливу роль. Вони визначають порядок діяльності державних органів, прийняття рішень з питань їхньої компетенції, реалізації таких рішень тощо⁵⁴⁴. По відношенню до матеріальних норм процесуальні норми виступають засобом їх здійснення і являють собою своєрідну надбудову над нормами матеріального права та покликані забезпечити досягнення результату, що переслідуються останніми в діяльності уповноважених суб'єктів⁵⁴⁵.

Виборче право знаходить своє правове оформлення у виборчому законодавстві, яке в різних країнах складається з різних груп нормативних актів. Певне уявлення про джерела виборчого права можна мати, ознайомившись з їх класифікацією, яку дав коста-риканський учений Р.Х. Валле. Він виділяє писані норми – конституцію, міжнародні договори, закони й акти, що мають силу законів, регламентарні акти (палат парламентів), статuti політичних партій, та неписані норми, що охоплюють загальні принципи права, звичаї і тлумачення норм про вибори Верховним трибуналом виборів⁵⁴⁶.

Таким чином, в основі виборчого права, як і будь-якої виборчої системи, лежать принципи (засади) виборів, які виступають фундаментом правового регулювання електоральних відносин, опорними точками,

544 Конституційне право України /За ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка, 1999. – С. 33.

545 Кутафін О.Е. Предмет конституционного права. – М.: Юрист, 2001. – С. 98; Горшенев В.М. Функции и содержание норм процессуального права по советскому законодательству //Проблемы правоведения. – Новосибирск, 1967. – С. 30.

546 Сравнительное конституционное право /Отв. ред. В.Е. Чиркин. – М.: «Манускрипт», 1996. – С. 368.

орієнтирами всього виборчого процесу, і недотримання яких може мати наслідком визнання їх недійсними. Принципи виборів визначають межі, в рамках яких функціонує механізм виборчих правовідносин, тобто вони є регуляторним інструментом завдяки якому окреслюється характер і напрями правового регулювання всього комплексу суспільних відносин, що складаються в процесі виборів. Також вони відіграють роль окремих правових засад для формування та розвитку виборчого права, виступають його найбільш важливими та стабільними складовими. Правова природа цих принципів полягає також і у забезпеченні збалансованості та єдності регулювання правовідносин у сфері виборів. Тобто принципи виборів водночас окреслюють вихідні параметри, в рамках яких формується механізм правового регулювання електоральних відносин, і вони ж виступають як своєрідний вектор, що визначає розвиток самого виборчого права. Принципи виборів також віддзеркалюють ступінь демократизму організації та підготовки виборів, реалізацію конституційних прав громадян брати участь в управлінні державою, вільно обирати та бути обраними до представницьких органів державної влади тощо. Тобто можна сказати, що принципи виборчого права – це керівні ідеї, які лежать в основі формування представницьких органів, виражають сутність виборчого права і визначають його зміст та забезпечують реальний характер волевиявлення народу і легітимність виборчих органів публічної влади.

Конституція України та Виборчий кодекс України закріплюють, що місцеві вибори є вільними та відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

При цьому ст. 192 Виборчого кодексу України уточнюється, що:

– вибори депутатів сільської, селищної ради, міської ради (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб), районної у місті ради проводяться за системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища, міста, територія утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади (далі – територія об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади), територія району в місті. У кожному окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів.

– вибори депутатів районної ради проводяться за системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, межі яких збігаються з межами сіл, селищ, міст, територій об'єднаних сільських, селищних, міських територіальних громад, що входять до складу відповідного району. У кожному окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів.

– вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, міських (міста з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб) рад проводяться за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками кандидатів у депутати у багатомандатних виборчих округах, на які поділяється багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією відповідно Автономної Республіки Крим, області, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаної міської територіальної громади, від регіональних (республіканських в Автономній Республіці Крим, обласних, міських) організацій політичних партій.

– вибори сільського, селищного, міського (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб) голови проводяться за виборчою системою відносної більшості в єдиному сільському, селищному, міському виборчому окрузі, що збігається відповідно з територією села, селища, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади.

– вибори міського (міста з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб) голови проводяться за мажоритарною системою абсолютної більшості в єдиному міському виборчому окрузі, що збігається з територією міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією об'єднаної міської територіальної громади.

– вибори старости села, селища проводяться за виборчою системою відносної більшості в межах території села, селища у складі об'єднаної територіальної громади.

– вибори старости села, селища проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входить територія одного або декількох населених пунктів (сіл, селищ), визначених сільською, селищною, міською радою об'єднаної те-

риторіальної громади з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою⁵⁴⁷.

Самі принципи місцевих виборів в Україні являють собою цілісну систему, складову якої, як ми уже зазначили, складають принципи вільного, загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні.

Можна сказати, що зазначені принципи є частиною загальноприйнятих міжнародних виборчих стандартів і їх визнання на конституційному і законодавчому рівні відповідає світовій практиці. Зазвичай саме ці принципи закріплені в законодавстві зарубіжних держав. Оскільки, як справедливо підкреслюється в науковій літературі, без них змістовне наповнення методів і способів юридичного впливу на учасників суспільних відносин, що опосередковують організацію і проведення виборів, позбавляється значущих орієнтирів і координат⁵⁴⁸. Хоча можуть мати місце в цьому плані і винятки. Так, у ряді країн, де на виборах переваги надаються певним соціальним групам, конституція не проголошує принципу рівних виборів; якщо існують непрямі вибори, не отримує свого визнання принцип прямих виборів; може також не визнаватися принцип загальних виборів, за умови, якщо не всі громадяни наділені виборчим правом, тобто позбавлені його за соціальною чи політичною ознакою і т. ін. Проте така практика має місце у небагатьох країнах.

В більшості держав важливе місце в системі принципів місцевих виборів займає принцип загального виборчого права, який, наприклад, в Україні проявляється в тому, що право голосу на виборах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років, проживають на відповідній території та належать до відповідної територіальної громади. Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недеїздатними.

Це досить демократичний підхід у визначенні виборчої дієздатності виборців, який впливає із природно-правової концепції права і ґрунтується на міжнародних виборчих стандартах, вироблених світовою спільнотою в результаті тривалого розвитку і боротьби за впровадження у виборчу практику демократичних цінностей.

547 Виборчий кодекс України // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>

548 Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. – Ростов-на-Дону: Изд-во «Феникс», 2004. – С. 135.

Відповідно, правова природа принципу загального виборчого права в Україні та інших демократичних країнах є однаковою, коли право голосу на виборах мають громадяни, які досягли на день їх проведення, як правило, вісімнадцяти років та проживають на відповідній території у межах відповідного територіального виборчого округу. Таким чином, можна сказати, що цей принцип визначає широке коло громадян, які можуть прийняти участь у виборах. Однак при цьому слід наголосити, що важливою складовою принципу загального виборчого права є і деякі види обмежень, які проявляються у формі певних цензів⁵⁴⁹ (умов, кваліфікацій). Запровадження зазначених цензів має на меті чітко визначення кола виборців, а також критеріїв, за якими окреслюються претенденти на мандат депутата представницького органу. До числа ж таких виборчих цензів відносяться:

1) ценз громадянства, який в Україні полягає в тому, що активним і пасивним виборчим правом у нашій країні наділені тільки громадяни України. При цьому не має значення в якому порядку було отримано громадянство України, термін перебування у громадянстві України, місце проживання громадянина.

Світова ж практика в цьому питанні дещо різниться і часом буває діаметрально протилежною: від відмови іноземним громадянам у реалізації ними свого виборчого права, що ґрунтується на виробленій у 1967 р. Міжпарламентським союзом тезі: «Щоб мати право голосу, потрібно бути громадянином країни; в жодній із держав право голосу не надається іноземцям». Сьогодні на регіональному рівні позбавлені виборчого права особи з подвійним громадянством у Белгородській, Іркутській та деяких інших суб'єктах Російської Федерації⁵⁵⁰; до надання виборчих прав іно-

549 В юридичній літературі існують різні точки зору щодо самого розуміння виборчих цензів. Найбільш поширеним є підхід, відповідно до якого цензи являють собою спеціальні умови або вимоги (умови) щодо осіб для отримання чи здійснення ними виборчого права (Див.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х т. Т. 1-2. /Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – С. 328; Василик М.А., Вершинин М.С. Избирательная система России: Словарь-справочник. – СПб.: Изд-во В.А. Михайлова, 1999. – С. 129; Российская юридическая энциклопедия. – М.: Юрист, 1999. – С. 360; Игнатов В.Г., Кутырев Н.П., Кислицын С.А. Технологии избирательных кампаний. – Москва–Ростов-на-Дону: Издательский центр «МарТ», 2004. – С. 41; Зиновьев А.В. Конституционное право России: проблемы теории и практики. – СПб.: Издательский Торговый Дом «Герда», 2000. – С. 151; Чудаков М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – Минск: Новое знание, 2001. – С. 282). Ці умови чи вимоги знаходять своє правове вираження в конституції країни або у виборчих законах, якщо при цьому конституція передбачає можливість законодавчого врегулювання виборчих цензів. В інших випадках, за умови існування в країні конституційного контролю, такі виборчі цензи можуть бути визнані неконституційними. Виборчі цензи бувають різноманітними і дуже рідко збігаються при реалізації виборцями свого активного і пасивного виборчого права.

550 Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. –

земцям чи особам без громадянства. Так, ст. 8 «b» Договору про Європейський Союз від 7 лютого 1992 р. передбачає, що кожний громадянин Союзу, який проживає в країні-члені, громадянином якої він не є, має право брати участь у голосуванні і балотуватися як кандидат на муніципальних виборах у країні-члені, в якій він проживає, на тих же умовах, що і громадяни цієї держави⁵⁵¹. Подібне правило передбачено Статутом Союзу Білорусії і Росії від 23 травня 1997 р. для громадян Російської Федерації і Білорусії⁵⁵² і Федеральним законом «Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі громадян Російської Федерації», ст. 18 якого передбачає, що в списки виборців на виборах до органів місцевого самоврядування відповідно до міжнародних договорів Російської Федерації і відповідних федеральних законів, законів суб'єктів Російської Федерації включаються іноземні громадяни, які досягли 18 років і постійно чи переважно проживають на території муніципального утворення, в якому проводяться вибори до органів місцевого самоврядування⁵⁵³.

В Угорщині, Фінляндії та Іспанії на місцевих виборах виборче право мають іноземні громадяни, які проживають на території країни протягом певного часу та своєчасно сплачують податки⁵⁵⁴. У Данії, Швеції, Фінляндії⁵⁵⁵, Ісландії⁵⁵⁶ і Норвегії⁵⁵⁷ на рівні місцевого самоврядування допускається участь у виборах іноземців – громадян інших північних країн, які входять до організації Північної Ради (Nordisk Rad). Положення Договору про Європейський Союз про можливу участь у виборах до органів місцевого самоврядування громадян держав-учасниць ЄС у Данії не діють, натомість вони чинні у Швеції⁵⁵⁸.

Ростов-на-Дону: Изд-во «Феникс», 2004. – С. 137.

551 Единый европейский акт. Договор о Европейском союзе. – М., 1994. – С. 60.

552 Устав Союза Беларуси и России //Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3596.

553 Дмитриев Ю.А., Израелин В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. – Ростов-на-Дону: Изд-во «Феникс», 2004. – С. 141

554 Сравнительное конституционное право /Отв. ред. В.Е. Чиркин. – М.: «Манускрипт», 1996. – С. 372.

555 Громадянам інших країн надається виборче право на комунальних виборах, якщо вони проживають у цій комуні не менше двох років.

556 Громадянам інших країн надається виборче право на комунальних виборах, якщо вони проживають у цій комуні не менше п'яти років.

557 В цій країні вимагається, щоб такі іноземці були зареєстровані в якості резидентів Норвегії не пізніше ніж до 30 червня року проведення виборів, іншим категоріям іноземців надається виборче право за умови проживання в країні протягом трьох років до дня виборів (при цьому іноземці в Норвегії наділені не тільки активним, а й пасивним виборчим правом).

558 Исаев М.А. Механизм государственной власти в странах Скандинавии. – М.: ОАО «Издательский дом «Гордец», 2004. – С. 261.

У Швейцарії виборчі права іноземців зафіксовані тільки в деяких кантональних конституціях, а федеральна конституція про це нічого не говорить. Так, у ст. 142 Конституції кантону Во 2002 р. говориться: «Іноземці – представники обох статей, які досягли 18 років та не хворіють психічними хворобами і психічними розладами, що перебувають на території комуни і легально проживають у Швейцарії останні 10 років, у тому числі на території кантону протягом останніх трьох років, є частиною комунального електорату.» Конституції напівкantonу Аусерроден (кантон Аппенцель) 1995 р. та кантону Гризонс 2003 р. надають муніципалітетам право допускати або не допускати іноземних громадян до участі в місцевих виборах. Основним Законом кантону Юра 1978 р. дозволяється іноземцям брати участь не тільки в муніципальних, але у й кантональних виборах. При цьому поправка до Конституції цього кантону 2000 р. закріпила за іноземними громадянами також пасивне виборче право на муніципальному рівні. Конституція кантону Невшатель теж допускає іноземних громадян до муніципальних, а з 2000 р. і до кантональних виборів⁵⁵⁹.

Надання права голосу іноземцям на місцевих виборах ґрунтується на тому, що вони, за умов постійного чи переважного проживання в муніципалітеті, фактично втягнуті в орбіту життя певної місцевої громади, рішення, які приймаються органами місцевого самоврядування часто торкаються також їх прав та інтересів. У той же час муніципальні органи не вирішують питань загальнодержавного значення, тому немає серйозних підстав хвилюватися, що допуск іноземних громадян до місцевих виборів матиме наслідком їх вплив на забезпечення загальнонаціональних інтересів.

2) віковий ценз, який пов'язує наявність у громадянина виборчого права з досягненням ним певного віку, як правило це 18 років (Україна, Росія, Іспанія, Фінляндія, Норвегія, Данія, Франція та ін.), в Японії це 20 років. Запровадження такого цензу має на меті наділення громадян виборчим правом у віці, коли вони сформувалися як особистість, мають цілком усвідомлені соціально-політичні позиції, які ґрунтуються на певному рівні

⁵⁵⁹ Слід сказати, що Конституція кантону Невшатель ще в 1848 р. закріплювала за іноземцями активне і пасивне виборче право на муніципальних виборах. Щоправда, в той час під іноземними громадянами розумілися в основному швейцарці – громадяни інших кантонів (Див.: Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – С. 110).

знань і хоча б мінімальному життєвому досвіді, та можуть свідомо зробити вибір на користь тієї чи іншої політичної сили чи окремих кандидатів у депутати.

Хоча в Австрії з 2007 року віковий ценз для активного виборчого права складає 16 років. Такий же вік для реалізації активного виборчого права потрібен для громадян Бразилії⁵⁶⁰, Куби, Ірану і Нікарагуа⁵⁶¹, у Корейській Народно-Демократичній Республіці цей ценз складає 17 років. Зниження вікового цензу активного виборчого права пов'язується з політичною боротьбою громадян за свої права, світовою тенденцією зменшення віку набуття громадянами повної дієздатності, покращенням комунікативної функції держави, налагодженням її зв'язків з молоддю і активним залученням молоді в політичне життя країни для підтримки балансу між різними віковими групами у виборчому процесі.

Що ж до пасивного виборчого права, то віковий ценз на місцевих виборах в Україні, Австрії, Норвегії, Данії, Ісландії, Франції теж складає 18 років (при цьому в Данії та Ісландії передбачений і максимальний віковий ценз для пасивного виборчого права – відповідно 60 і 65 років). Проте у деяких країнах, наприклад, в Словаччині для виборів мерів віковий ценз дещо вищий і складає – 25 років. Підвищення виборчого цензу для пасивного виборчого права ґрунтується на тому, що управління державою, в тому числі на місцевому рівні, має знаходитися в руках людей, які є політично зрілими, мають значний досвід розв'язання життєвих проблем, можливо навіть навички управлінської діяльності, володіють певною інформацією про навколишній світ, здатні усвідомлено, з урахуванням інтересів народу, держави, суспільства приймати важливі рішення.

Згідно загальноприйнятого підходу, досягнення відповідного віку для реалізації громадянином свого виборчого права потрібно на день голосу-

560 Слід сказати, що Конституція Бразилії 1988 р. дещо диференційовано підходить до врегулювання цього питання: вона надає громадянам право голосу з 16 років за умови їх добровільної участі у виборчій кампанії, і в той же час з 18 років з умовою обов'язкового голосування. Особливістю конституційного регулювання є те, що закріплюється не тільки нижня межа вікового цензу, але й верхня, що майже не зустрічається у світовій практиці. Зокрема, за Конституцією Бразилії громадяни, які старші 70 років, беруть участь у голосуванні тільки в тому випадку, якщо вони самі за власною ініціативою подали заявку про їх реєстрацію як виборців (Див.: Игнатов В.Г., Кутырев Н.П., Кислицын С.А. Технологии избирательных кампаний. – Москва–Ростов-на-Дону: Издательский центр «МарТ», 2004. – С. 44).

561 Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х т. Т. 1-2. /Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – С. 328–329.

вання. Хоча це може прямо і не зазначатися законодавством. Наприклад, у ст. 22 Конституції Республіки Македонії записано, що кожний громадянин, який досяг вісімнадцятирічного віку, набуває право голосу⁵⁶². Проте Конституцією Латвійської Республіки цей момент уточнюється, і у зв'язку з тим, що голосування в цій країні проводиться протягом двох днів (у першу неділю жовтня та в суботу напередодні) згідно зі статтями 8-9 Конституції, право голосу належить повноправним латвійським громадянам, яким на перший день виборів виповнилося вісімнадцять років⁵⁶³. Конституція України також чітко передбачає, що право голосу на виборах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років⁵⁶⁴. А от в Австрійській Республіці виборче право належить особам чоловічої та жіночої статі, які досягли 16 років на 1 січня року виборів. Обраними ж можуть бути чоловіки та жінки, які на день виборів мають австрійське громадянство і яким на 1 січня року виборів виповнилося повних 18 років (ст. 26 Конституції Австрійської Республіки)⁵⁶⁵;

3) ценз дієздатності. Він виражається в обмеженні реалізації виборчого права громадян, які визнані судом недієздатними чи психічно хворими. Такими визнаються особи, які внаслідок хронічного, стійкого психологічного розладу не здатні усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними. Зазначене рішення по відношенню до громадянина може бути прийняте тільки в судовому порядку на підставі ретельного вивчення медичного висновку.

Зокрема, не мають права голосу громадяни, недієздатність яких встановлена рішенням суду, за конституціями Російської Федерації, Туркменістану, Федеративної Республіки Бразилія, Ямайки; Азербайджанської, Естонської, Італійської, Литовської та Португальської республік; Республік Албанія, Білорусь, Болгарія, Вірменія, Гвінея-Бісау, Кабо-Верде, Казахстан, Куба, Мальта, Польща, Сурінам, Таджикистан, Угорщина, Узбекистан; Грузії, Ісламської Республіки Пакистан, Корейської Народно-Демократичної Республіки, Королівства Данія, Народною Республікою Бангладеш.

562 Конституція Республіки Македонія // Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. – К.: Укр. Правн. Фондація. Вид-во «Право», 1996. – С. 163.

563 Конституція Латвійської Республіки // Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. – К.: Укр. Правн. Фондація. Вид-во «Право», 1996. – С. 40.

564 Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

565 Конституція Австрійської Республіки // Конституції держав Європи: В 3 т. Т. 1 / Под общей ред. Л.А. Окунькова. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – С. 47.

За Конституцією Республіки Польща «право на участь у референдумі, а також право обирати не мають особи, які судовою постановою, що вступила в силу, визнані недієздатними або позбавленими публічних чи виборчих прав».

Відзначимо, що недієздатність здебільшого пов'язана з визнанням осіб психічно хворими. Прямо «розумово немічних» (вживається різноманітна, іноді, з точки зору нашої ментальності, образлива термінологія) позбавляють виборчих прав конституції Королівств Таїланд і Тога, Лаоської Народно-Демократичної Республіки, Республік Гайяна, Кірибаті, Маршалові острови, Румунії.

До категорії недієздатних відносять повнолітніх громадян, які знаходяться під опікою. Вони позбавлені права голосу за конституціями Великого Герцогства Люксембург, Королівства Швеція, Республіки Угорщина, Румунії. За Конституцією Швейцарської Конфедерації «політичні права в питаннях федерального рівня мають всі громадяни Швейцарії, яким виповнилося 18 років та які не знаходяться під опікою з причини психічної хвороби або слабкості». Вирок суду про позбавлення права голосу може стосуватися й інших категорій осіб. При цьому роль суду є визначальною. Типовою є норма, яка міститься у Конституції Австрійської Республіки, за якою «позбавлення права обирати і бути обраним можливе лише на основі судового вироку»⁵⁶⁶;

4) моральний ценз, який, як правило, стосується реалізації громадянами свого пасивного виборчого права і полягає в тому, що не може бути обраний депутатом місцевого чи регіонального представницького органу громадянин, який має судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину. Так ст. 193 Виборчого кодексу України проголошує: «Депутатом, сільським, селищним, міським головою, старостою села, селища не може бути обраний громадянин України, який має судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку»⁵⁶⁷.

566 Дерев'яно С.М. Віковий ценз учасників виборів і референдумів за конституціями світу: порівняльно-правовий аналіз / С.М. Дерев'яно // *Вибори та демократія*. – 2008. – № 1(15). – С. 19-20 (С. 17–24). Дерев'яно С.М. Віковий ценз учасників виборів і референдумів за конституціями світу: порівняльно-правовий аналіз. *Вибори та демократія*. 2008. № 1(15). С. 19-20

567 Виборчий кодекс України // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>

В окремих країнах моральний ценз розповсюджується і на реалізацію громадянами свого активного виборчого права. Наприклад, ч. 3 ст.33 Конституції Республіки Казахстан закріплює: «Не мають права обирати і бути обраними... громадяни, визнані судом недієздатними, а також які перебувають у місцях позбавлення волі за вироком суду.»⁵⁶⁸ Подібне правило передбачено також Актом про народне представництво 1983 р. Великої Британії (ч. 1 ст. 3)⁵⁶⁹, Конституціями Грузії (ч. 2 ст. 28), Російської Федерації (ч. 3 ст. 32), Таджикистану (ч. 4 ст. 27)⁵⁷⁰ та інших держав. Згідно з ч. 2 ст. 64 Конституції Республіки Білорусь, у виборах не беруть участі громадяни, визнані судом недієздатними, особи, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі. У голосуванні не приймають участі і особи, щодо яких в порядку, визначеному кримінально-процесуальним законодавством, обраний запобіжний захід – утримання під вартою⁵⁷¹. Відповідно ст. 58 Конституції Мальти позбавлені активного виборчого права: а) особи, які позбулися в судовому порядку дієздатності внаслідок психічної хвороби чи визнані в Мальті такими хворими іншим чином; б) особи, яким винесено смертний вирок будь-яким судом Мальти, чи які позбавлені таким судом волі терміном більше дванадцяти місяців; в) особи, які осуджені за будь-яке правопорушення, пов'язане з виборами депутатів Палати представників⁵⁷². В Італії та Франції злісне банкрутство є підставою для втрати активного виборчого права.

Запровадження морального цензу не є поодиноким у виборчій практиці зарубіжних країн, і при цьому він може мати інші прояви. Так, у Мексиці позбавлені активного виборчого права особи, що зловживають наркотиками, в Нідерландах – які позбавлені батьківських прав, в Ісландії від виборця вимагається, щоб він вів гідний спосіб життя, мав добру вдачу і вільно розпоряджався своїм майном, тобто не був під опікою. Згідно з п. IV і VI ч. 1 ст. 38 Політичної конституції Мексиканських Сполучених Штатів, права і привілеї громадян (у тому числі й виборчі права) призупиня-

568 Конституция Республики Казахстан //Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 2 /Под общей ред. Л.А. Окунькова. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – С. 172.

569 Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х т. Т. 1-2. /Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – С. 332.

570 Новые Конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. Вып. 2. – М.: Манускрипт, Юрайт, 1998. – С. 182, 363, 405.

571 Конституция Республики Беларусь //Новые Конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. Вып. 2. – М.: Манускрипт, Юрайт, 1998. – С. 147.

572 Конституция Мальтийской Республики //Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 2 /Под общей ред. Л.А. Окунькова. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – С. 502.

ються у разі їх бродяжництва чи систематичного зловживання спиртними напоями⁵⁷³ та ухилення від суду і слідства (ст. 14 федерального закону про політичні організації і виборчий процес)⁵⁷⁴.

У Великому герцогстві Люксембург також позбавлені виборчого права банкрути і утримувачі будинків розпусти⁵⁷⁵. Можуть мати місце і інші форми морального цензу, які часто залежать від того, які негативні явища у способі життя членів суспільства розглядаються як несумісні з їх участю в управлінні державою⁵⁷⁶.

Із принципом загального виборчого права тісно пов'язаний принцип рівного виборчого права, сутність якого полягає в тому, що громадяни, наділені виборчою праводієздатністю, беруть участь у місцевих чи регіональних виборах на рівних умовах (засадах).

Це проявляється у тому, що, по-перше, кожен виборець на відповідних місцевих виборах має один голос (однакову кількість голосів), по-друге, на відповідних місцевих виборах він може використати свій голос тільки на одній виборчій ділянці, на якій він включений до списку виборців, по-третє, усі кандидати до регіональних чи місцевих представницьких органів, зареєстровані у встановленому законом порядку, мають рівні права і можливості брати участь у виборчому процесі відповідних місцевих виборів та усі місцеві організації партій – суб'єкти виборчого процесу мають рівні права і можливості брати участь у відповідному виборчому процесі у порядку та в межах, встановлених законодавством; по-четверте, рівність прав і можливостей участі у виборчому процесі забезпечується:

1) заборонаю привілеїв чи обмежень для кандидатів за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками;

2) заборонаю втручання органів публічної влади у виборчий процес;

573 Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х т. Т. 1-2. /Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – С. 332.

574 Сравнительное конституционное право /Отв. ред. В.Е. Чиркин. – М.: «Манускрипт», 1996. – С. 373.

575 Андреева Г.Н. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – С. 362.

576 У цьому плані достатньо показовою є середньовічна практика стародавніх германців, які не дозволяли брати участь у виборах тим особам, що знеславили себе втечею з поля бою (Див.: Герасименко Т.В. Принципы выборов в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 – конституционное и муниципальное право. – Тюмень, 2003. – С. 34).

3) рівним та неупередженим ставленням органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх службових та посадових осіб до кандидатів, місцевих організацій партій – суб'єктів виборчого процесу;

4) заборонаю використання для фінансування передвиборної агітації інших коштів, ніж передбачених законодавством;

5) рівним та неупередженим ставленням інформаційних агентств, засобів масової інформації до кандидатів, місцевих організацій партій – суб'єктів виборчого процесу.

По-п'яте, це гендерна рівність. Хоча, як це не дивно, в деяких країнах існують обмеження в реалізації особами жіночої статі свого виборчого права, що пояснюється, по-перше, тим, що зазвичай вони не служать в армії, а тому в них відмінне від чоловіків ставлення до батьківщини; по-друге, надання права голосу жінкам має певні політичні наслідки: за своїми політичними поглядами вони більш консервативні, ніж чоловіки, тому більше зацікавлені в збереженні статус-кво, їх участь у політичному житті країни певною мірою сприяє персоніфікації влади, оскільки вони більш підвладні особистісному впливу політичних діячів⁵⁷⁷.

І в той же час сучасність характеризується і протилежним підходом у цьому питанні, коли жінкам не тільки надається рівне активне виборче право, а й запроваджена система гендерного квотування – регулювання представництва жінок та чоловіків у списках кандидатів у депутати чи на державну службу. При цьому варіанти квот у цифровому вираженні різноманітні – тут не існує єдиного підходу, крім спрямованості до ідеалу паритетності: 50/50, який на сьогодні, за деякими джерелами, реалізований тільки в Італії, де кандидатури жінок повинні скласти до 50% усіх кандидатур у бюлетенях за пропорційною системою⁵⁷⁸. Найбільш поширеною формою для скандинавських країн є співвідношення 40/60, що означає представництво у кожному інституті на кожному рівні влади не менше сорока, але не більше шістдесяти відсотків представників обох статей. В Аргентині співвідношення у списках кандидатів у депутати складає 30/70 (30% квоти для жінок), в Бразилії 20/80 (20% квоти для жінок). В Україні відповідно до ч. 9 ст. 219 Виборчого кодексу України на місцевих виборах під час формування єдиного та регіональних виборчих списків організація

577 Конституционное право: Словарь /Отв. ред. В.В. Маклаков. – М.: Юристъ, 2001. – С. 343

578 Посібник з розробки виборчих систем: Науково-практичне видання. – К.: ДП «Нора-Друк», 2003. – С. 106.

партії повинна забезпечити присутність у кожній п'ятірці (місцях з першого по п'яте, з шостого по десяте і так далі) кожного виборчого списку чоловіків і жінок (не менше двох кандидатів кожної статі)⁵⁷⁹.

Принцип прямого виборчого права дозволяє у ході виборів найбільш демократично виражати волю громадян – суб'єктів виборчого процесу, оскільки завдяки прямим виборам виборці безпосередньо обирають депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільського, селищного, міського голову, старосту шляхом голосування за кандидатів, висунутих та зареєстрованих у порядку, передбаченому законодавством України. Тобто прямі вибори дозволяють громадянам без будь-яких посередників вручати мандат тим особам, яких вони знають та яким вони цю посаду довіряють⁵⁸⁰. Таким чином здійснюється безпосереднє волевиявлення, за якого між волею виборця та депутатським мандатом відсутня будь-яка посередницька структура (виборщики, колегія виборщиків тощо).

Щоправда, у зв'язку з тим, що принцип прямих виборів ґрунтується на відсутності між виборцем та кандидатом (кандидатами) посередницької ланки, у науковій літературі інколи ставлять під сумнів його реалізацію за пропорційної виборчої системи. «На наш погляд, пропорційній виборчій системі притаманні такі риси, які роблять принцип прямих виборів уразливим – при його застосуванні голос виборця, по суті, передається конкретній політичній партії,» – стверджує російський дослідник Т.В. Герасименко⁵⁸¹. Про це ж наголошували у своєму конституційному поданні до Конституційного Суду України, при впровадженні у 1998 р. в Україні змішаної виборчої системи, народні депутати України. Однак Конституційний Суд України своїм Рішенням від 26 лютого 1998 р. не піддав сумніву конституційність положень Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 р. у цій частині. Фахівці з виборчого права також стверджують, що не може вважатися порушенням прямого виборчого права голосування на виборах за кандидатів у депутати, об'єднаних у виборчі списки від партій (блоків), оскільки в даному випадку йдеться

579 Виборчий кодекс України // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>

580 Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – М.: Изд-во НОРМА-ИНФРА-М, 2001. – С. 366.

581 Герасименко Т.В. Принципы выборов в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 – конституционное и муниципальное право. – Тюмень, 2003. – С. 43.

лише про спосіб голосування безпосередньо за кандидатів, а політичні партії (блоки) як суб'єкти виборчого процесу не підміняють виборців у такому голосуванні, а попереднє ж визначення самими партіями кола кандидатів у депутати не підміняє за своєю суттю сам процес голосування⁵⁸². Раціональне зерно у такому підході, на наш погляд, є.

Дуже важливо, щоб при формуванні місцевих та регіональних представницьких органів волевиявлення виборця здійснювалося вільно. На це і спрямований принцип вільних виборів. В юридичній літературі існують різні позиції розуміння цього принципу: свобода участі громадянина у виборах як таких⁵⁸³, свобода прийняття рішення виборцем чи брати йому участь у виборчому процесі і якщо так, то в якій якості⁵⁸⁴ чи свобода у прийнятті громадянином рішення про використання чи невикористання на виборах свого активного або пасивного виборчого права⁵⁸⁵, неприпустимість обов'язкової участі громадянина у виборах⁵⁸⁶, взяття участі у виборах добровільно, без будь-якого примусу чи насильства, коли кожний виборець самостійно вирішує, брати йому участь у виборчому процесі чи ні, а якщо брати, то якою мірою (голосуючи за того чи іншого кандидата в депутати чи голосуючи проти всіх кандидатів)⁵⁸⁷. Таким чином, демократичний характер принципу вільних виборів визначається тим, що виборцям забезпечуються умови для вільного формування своєї волі та її вільного виявлення при голосуванні; не допускається застосування насильства, погроз, обману, підкупу чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та вільному волевиявленню виборця; також кожний громадянин самостійно приймає рішення щодо своєї участі та ролі у виборчій кампанії.

Це часто має наслідком ігнорування виборцями виборів (абсентаїзм). Тому у Швейцарії і Австрії (на виборах до законодавчих органів окремих

582 Коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» /За заг. ред. А.І. Мартинюка. – К.: Юридична думка, 2006. – С. 30.

583 Князев С.Д. Современное российское избирательное право: понятие, принципы, источники. – Владивосток: Изд-во Дальневост. Ун-та, 1999. – С. 69.

584 Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х т. Т. 1-2. /Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – С. 333.

585 Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации /Отв. ред. А.В. Иванченко. – М.: Изд-во НОРМА, 1999. – С. 34.

586 Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» /За ред. Ю.Б. Ключковського. – К.: Парламентське вид-во, 2006. – С. 33.

587 Коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» /За заг. ред. А.І. Мартинюка. – К.: Юридична думка, 2006. – С. 30 - 31.

суб'єктів федерації) та в деяких інших державах законодавчо передбачений обов'язковий вотум. Наявність обов'язкового вотуму в цих країнах обґрунтовується тим, що в ході виборів виборець не тільки реалізує свої особисті інтереси беручи участь у формуванні представницьких установ, а й виконує громадянський обов'язок, спрямований на визначення загальних політичних орієнтирів країни. У Конституції Коста-Ріки цей підхід чітко прослідковується: участь у виборах є «обов'язковою і первинною громадянською функцією»⁵⁸⁸. А от у Конституції Еквадору 1996 р. хоча й передбачений обов'язковий вотум, проте ст. 52 проголошує його толерантно: «Голосування є загальним рівним прямим і таємним, обов'язковим для осіб, які вміють читати та писати і факультативним для неграмотних»⁵⁸⁹.

Досить цікаво отримав конституційне визнання обов'язковий вотум в Італії, де в ч. 1 ст. 48 записано, що голосування є особистим і рівним, вільним та таємним, а ч. 4 цієї ж статті закріплює, що його здійснення є громадянським обов'язком⁵⁹⁰. Правда, в цій же країні не передбачено жорстких санкцій за недотримання цього громадянського обов'язку. Вони мають моральний характер, що виражається в тому, що списки осіб, які не взяли участі в голосуванні вносяться до судів і у випадку здійснення цими громадянами правопорушень у суду на них уже будуть «компрометуючі матеріали». Хоча в інших країнах юридична відповідальність за ігнорування виборів буває у формі штрафів і навіть позбавлення волі. Наприклад, у Австралії виборці, які не голосували, мають сплатити штраф, в Греції та Туреччині вони можуть бути позбавлені волі (зокрема у Греції неучасть виборця віком до 70 років у виборах без поважної причини карається позбавленням волі від одного місяця до одного року). У Бельгії виборець повинен заздалегідь повідомити мирового суддю про неможливість взяти участь у голосуванні і надати йому відповідні докази поважних причин своєї неявки. Якщо виборець цього не зробить або суддя визнає причини неявки малозначущими, то за неучасть у голосуванні перший раз такому виборцю оголошується догана чи на нього накладається невеликий штраф; вдруге, якщо пройшло не більше шести місяців після першого

588 Сравнительное конституционное право /Отв. ред. В.Е. Чиркин. – М.: «Манускрипт», 1996. – С. 396.

589 Андреева Г.Н. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – С. 361.

590 Конституция Итальянской Республики //Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 2 /Под общей ред. Л.А. Окунькова. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – С. 112.

разу, на виборця накладуть більший штраф, а якщо після першого разу пройшло від шести місяців до десяти років, прізвище цього виборця вивісять у спеціальному списку у приміщенні комунальної адміністрації за місцем його проживання. При вчиненні аналогічного проступку виборцем вчетверте протягом 15 років він позбавляється виборчих прав строком на 10 років і не зможе отримати місце на державній службі чи в місцевій адміністрації. В Аргентині громадянин, який в день голосування не з'явився на вибори, не тільки штрафується, а й позбавляється права протягом трьох років обіймати посади державного службовця⁵⁹¹. У ряді латиноамериканських країн до таких порушників застосовується такий захід, як позбавлення політичних прав⁵⁹².

Запровадження обов'язкового вотуму та юридичної відповідальності за неучасть у голосуванні має наслідком приблизно 90% явку виборців на виборчі дільниці в день виборів, тоді як у країнах, де діє принцип вільних виборів, така явка інколи може становити 25% - 30%, і вважається цілком нормальною явка виборців у 50% чи 55%, а високою, коли вона складає 70% - 80%. Проте, незважаючи на такі позитивні наслідки дії обов'язкового вотуму, науковці-правники розглядають його як явище, несумісне з принципом вільних виборів. Хоча не тільки країни, де має місце обов'язковий вотум, а й міжнародна спільнота не розглядає це як порушення принципу вільних виборів. Так, Європейська Комісія з прав людини, зокрема, зазначила, що обов'язок брати участь у голосуванні сумісний з положеннями ст. 3 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, і поняття «вільні вибори» не означає вибори, участь в яких має добровільний характер, а вільними слід визнавати вибори, на яких акт голосування дає можливість вільного вибору⁵⁹³.

На забезпечення вільного волевиявлення громадян на місцевих та регіональних виборах спрямований і принцип таємного голосування, роль та призначення якого викристалізовується при реалізації громадянами свого активного виборчого права. Правова природа цього принципу поля-

591 Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х т. Т. 1-2. /Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – С. 334; Сравнительное конституционное право /Отв. ред. В.Е. Чиркин. – М.: «Манускрипт», 1996. – С. 397.

592 Андреева Г.Н. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – С. 362.

593 Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. – М.: Изд-во МНИМП, 1998. – С. 435.

гає у тому, що ніхто, окрім самого виборця – суб'єкта виборчого процесу, не має права знати про його волевиявлення. Забороняється здійснювати з цією метою будь-який зовнішній контроль за голосуванням громадян.

Сьогодні реалізація принципу таємного голосування у більшості країн світу уніфікована відповідно до міжнародних виборчих стандартів і ґрунтується, як мінімум, по-перше, на голосуванні виборців у спеціально облаштованих кабінках чи кімнатах для голосування, які не допускають стороннього контролю за волевиявленням виборця, по-друге, виготовленням стандартної форми виборчих бюлетенів, які не дають змоги виявити, хто як голосував, по-третє, кожний виборець голосує на місцевих виборах особисто і голосування за інших осіб чи передача виборцем права голосу будь-якій іншій особі забороняється, по-четверте, забороняється під час голосування та після нього в будь-якій формі, будь-якими засобами та будь-яким суб'єктам вчиняти дії, спрямовані на ідентифікацію особи виборця та заповненого ним виборчого бюлетеня (волевиявлення виборця).

Виборчий кодекс України передбачає і інші принципи виборчого права. Зокрема, ст. 17 проголошує принцип особистого голосування: «1. Кожен виборець голосує на виборах особисто. Голосування за інших осіб чи передання виборцем права голосу будь-якій іншій особі забороняється. 2. Допомога виборцю, який внаслідок інвалідності та/або стану здоров'я не може самостійно заповнити виборчий бюлетень чи опустити його у виборчу скриньку, у виконанні цих дій відповідно до його волевиявлення у випадках, встановлених цим Кодексом, не вважається порушенням вимоги особистого голосування».

Ст. 18 кодексу визначає принцип одноразового голосування: «1. Кожний виборець, який має право голосу на відповідних виборах, може реалізувати це право під час проведення зазначених виборів лише один раз. 2. У випадку одночасного проведення різних виборів виборець може реалізувати своє право голосу тільки на одній виборчій дільниці, спільній для всіх виборів, які проводяться одночасно».

А ст. 19 закріплює принцип чесних виборів і відповідальність за порушення виборчого законодавства: «1. Виборчі права громадян України захищаються законом. Громадяни мають право на захист своїх виборчих прав та інших прав на участь у виборчому процесі шляхом оскарження порушень до відповідних виборчих комісій або у судовому порядку. За

порушення виборчих прав громадян винні особи несуть відповідальність у порядку, встановленому законом. 2. Забезпечення умов для реалізації виборчих прав громадян, дотримання основних засад виборчого права, належне здійснення виборчих процедур і механізмів, передбачених цим Кодексом, точне і достовірне встановлення результатів виборів гарантується. 3. Особи, винні в порушенні законодавства про вибори, виборчих прав виборців, кандидатів, партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу, притягаються до кримінальної, адміністративної або іншої відповідальності в порядку, встановленому законом»⁵⁹⁴.

Окрім вищезазначених принципів ст. 21 Виборчого кодексу України проголошує основні засади виборчого процесу на місцевих виборах:

1) гарантії реалізації виборчих прав громадян, визначених Конституцією України та цим Кодексом;

2) дотримання основних принципів виборчого права, визначених Конституцією України та цим Кодексом;

3) законності та заборони протиправного втручання будь-кого у виборчий процес;

4) політичного плюралізму та багатопартійності;

5) публічності і відкритості виборчого процесу, усіх його процедур з урахуванням обмежень, встановлених законом, належного інформування виборців та інших суб'єктів виборчого процесу;

6) свободи передвиборної агітації, рівного доступу всіх кандидатів і суб'єктів їх висування на відповідних виборах до засобів масової інформації незалежно від їх форми власності, крім засобів масової інформації, засновниками яких є партії (організації партій)⁵⁹⁵.

В інших країнах визначення засад виборчого процесу зустрічається рідко. Натомість законодавство всіх країн чітко регулює організацію та стадії виборчого процесу з формування місцевих та регіональних представницьких органів влади, які охоплюють:

1) утворення виборчих округів та дільниць;

2) утворення (у разі необхідності), формування складу виборчих комісій;

3) складання списків виборців, їх перевірка та уточнення;

594 Виборчий кодекс України // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>

595 Виборчий кодекс України // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>

- 4) висування та реєстрація кандидатів;
- 5) проведення передвиборної агітації;
- 6) голосування у день виборів;
- 7) підрахунок голосів виборців, установлення підсумків голосування і результатів місцевих виборів.

Утворення виборчих округів та дільниць є одним із ключових моментів у виборчому процесі. Виборчий округ являє собою територіальну одиницю, яка утворюється відповідно до виборчого законодавства і об'єднує громадян, що проживають на певній території, з метою обрання депутатів до представницьких органів місцевого самоврядування. Це найбільш поширений підхід до формування виборчого округу. Хоча і не єдиний. В окремих країнах виборчі округи можуть утворюватися за національно-територіальними, виробничими (шляхом об'єднання громадян певного трудового колективу, коли виборчими одиницями виступають трудові колективи або їх об'єднання) чи іншими ознаками.

Формування виборчих округів відбувається передусім з приблизно однаковою кількістю населення чи виборців⁵⁹⁶, що відіграє важливу роль у забезпеченні принципу рівного виборчого права, оскільки подані голоси виборців мають приблизно «рівну вагу» при визначенні результатів голосування. Хоча на практиці інколи зустрічаються випадки, коли цей принцип формування округів порушується. У літературі вони називаються «виборчою географією» чи «виборчою геометрією», а в США – «джеррім-мендерінг» – встановлення чи зміна меж виборчого округу для виборів у Конгрес з метою створення переможного становища одній із партій (термін походить від імені губернатора штату Массачусетс демократа Елбриджа Джеррі, який у 1811 р. запропонував легіслатурі змінити порядок формування виборчих округів графства Ессекс таким чином, щоб надати переваги на виборах своїй партії)⁵⁹⁷. Таке зумисне штучне збільшення чи зменшення виборчого округу яскравіше проявляється в одномандатних виборчих округах, хоча й у багатомандатних виборчих округах вони можуть застосовуватися.

596 У тих чи інших країнах за норму представництва залежно від густоти та міграції населення може бути обрана або чисельність жителів, або чисельність виборців. Хоча остання норма – кількість виборців – використовується у світовій практиці виборів рідше, оскільки панує доктринальний підхід, що депутат представляє все населення.

597 Андреева Г.Н. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – С. 368.

Сьогодні дуже важливо, щоб формування виборчих округів здійснювалося в рамках правових приписів, без будь-яких порушень. Це має значення не тільки у політичному аспекті, а й у правовому для визнання виборів легітимними. Недопущення ж зловживань при формуванні округів в одних країнах усувається шляхом законодавчого визнання допустимих меж відхилення чисельності виборців у виборчих округах, а також заборонаю утворювати округ із частин різних адміністративно-територіальних одиниць, в інших – шляхом формування округів представниками різних політичних сил.

Звичайно, що для підготовки і проведення голосування та підрахунку голосів виборців використовуються також звичайні (інколи і спеціальні) виборчі дільниці, які призначені для підготовки і проведення голосування та підрахунку голосів виборців за місцем їх проживання.

Утворення (у разі необхідності), формування складу виборчих комісій пов'язане з тим, що організація виборів завжди покладається на спеціальні органи, які несуть відповідальність за їх підготовку та проведення. У багатьох країнах цю роль виконує міністерство внутрішніх справ в якості центральної виборчої адміністрації, а в виборчих округах діють спеціальні уповноважені чи комісії (Ізраїль, Франція, Бенін і т. д.). Проте загалом у XX і на початку XXI ст. в багатьох державах спостерігається стійка тенденція до створення для цього спеціальних виборчих органів. Називаються вони по-різному: виборчі комісії, виборчі ради, виборчі хунти, виборчі трибунали тощо. Наприклад, в Австралії систему виборчих органів очолює Австралійська виборча комісія, в Канаді – Федеральна виборча адміністрація, в Нікарагуа – Верховна виборча рада, в Бразилії систему цих органів створює Вищий виборчий суд, регіональні виборчі суди і виборчі суди на місцях, в Іспанії – це Центральна, провінційні і зональні виборчі хунти та окружні президії, у Великій Британії, де виборами традиційно займалося Міністерство внутрішніх справ, відповідно до Закону 2000 р. також створено Виборчу комісію⁵⁹⁸.

В сучасній конституційній практиці зарубіжних країн склалися різні моделі таких виборчих органів. По-перше, їх можна класифікувати за часом функціонування на тимчасові органи, які утворюються шляхом призначен-

598 Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – С. 185.

ня перед кожними виборами (Австрія, Бенін, Італія), постійно діючі органи (Іспанія, деякі країни Латинської Америки) та органи, що функціонують за змішаним принципом: частина з них працює на постійній основі, зазвичай це вищі виборчі органи, інші створюються перед кожними виборами (Польща, Мексика, Російська Федерація, Україна).

По-друге, органи адміністрування виборів за своєю системою класифікуються на уніфіковані та такі, що складаються із різних органів. Наприклад, в Австрії та ФРН має місце система однотипних виборчих комісій, які відрізняються за територіальною ознакою поширення своїх повноважень. Натомість в Іспанії, окрім Центральної, провінційних і зональних виборчих хунт та окружних президій, окремо функціонує Бюро перепису населення з відповідними провінційними відділеннями, яке входить до складу Національного інституту статистики, однак здійснює свою діяльність під наглядом Центральної виборчої хунти. У Перу виборча адміністрація включає Національне журі виборів, Національне бюро виборчих процесів, Національний реєстр ідентифікації і громадянського стану. У Коста-Ріці в системі виборчих органів входять Верховний виборчий трибунал, Громадянський реєстр, виборчі хунти, хунти з отримання голосів⁵⁹⁹.

По-третє, за територіальною ознакою виборчі органи поділяються на: а) центральні (загальнодержавні), повноваження яких поширюються на всю територію країни при проведенні загальнонаціональних виборів чи референдуму та які здійснюють загальне керівництво виборчим процесом в країні; б) територіальні, які утворюються в певних адміністративно-територіальних одиницях чи збігаються з системою політико-територіального устрою країни; г) дільничні, що функціонують на виборчих дільницях та забезпечують реєстрацію виборців, організують голосування й підбивають його підсумки, визначаючи переможців виборчих перегонів у межах дільниці.

По-четверте, залежно від того, хто бере участь у формуванні виборчих органів, вони класифікуються на: а) такі, що створюються судами (Коста-Ріка, Турецька Республіка, де шість членів Вищої Виборчої Комісії обираються на пленарному засіданні Вищого апеляційного суду, а п'ять членів – на пленарному засіданні Державної Ради з-поміж її суддів), б) що обираються парламентом (Білорусь, Киргизстан, Узбекистан), в) при-

599 Сравнительное конституционное право. – М.: Издательская фирма «Манускрипт», 1996. – С. 381-382.

значаються урядом (Австрія, Швеція), г) формуються органами місцевого самоврядування (зазвичай це окружні та дільничні виборчі комісії), д) призначаються главою держави (Мальта, де члени Виборчої комісії призначаються президентом за погодженням з прем'єр-міністром і після консультацій з лідером опозиції; Папуа-Нова Гвінея, де члени виборчої комісії призначаються главою держави з поради та згоди спеціальної комісії, до складу якої входять прем'єр-міністр чи спеціально призначений ним міністр, голова або заступник голови постійного парламентського комітету, а також голова Комісії державної служби), е) в деяких країнах виборчі органи можуть створюватися вищестоящими виборчими органами (Болгарія, де Центральний виборчий комітет призначає окружні виборчі комітети за пропозицією регіональних губернаторів після консультацій з парламентськими партіями й коаліціями. Окружні виборчі комітети призначають районні виборчі комітети за пропозицією мерів і після консультацій з парламентськими партіями й коаліціями; Мексика, де Федеральна виборча комісія призначає у виборчу комісію кожного штату чотирьох уповноважених (один з них – голова комісії) і секретаря (один з місцевих нотаріусів); в комісію входять також уповноважені від національних політичних партій і заступники всіх уповноважених. Схожим чином Федеральна виборча комісія бере участь у формуванні окружних виборчих комітетів. Дільничні виборчі комісії у свою чергу створюються окружними виборчими комітетами з-поміж громадян, що проживають у відповідній виборчій секції, є політично дієздатними, користуються репутацією чесних людей, ведуть гідний спосіб життя та мають необхідні знання)⁶⁰⁰, є) утворюються за змішаним порядком, наприклад, в Естонії секретар територіального округу має стати головою територіального окружного виборчого комітету. Губернатор територіального округу має призначити членів територіального окружного виборчого комітету за пропозицією секретаря округу і до чотирьох резервних членів, які протягом строку дії комітету і в порядку, визначеному губернатором округу, мають заміщати тих членів комітету, повноваження яких призупиняються або припиняються. Міський секретар має призначити голову виборчого комітету міст Таллінна й Тарту. Міська рада призначає членів виборчого комітету міста за пропозицією міського секретаря, а також до чотирьох резервних членів.

600 Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х т. Т. 1-2. /Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – С. 346.

В Україні виборчі органи формуються змішаним способом і являють собою уніфіковану систему. Організація місцевих виборів покладається на виборчі комісії, які є спеціальними колегіальними органами, уповноваженими організовувати підготовку та проведення відповідних місцевих виборів і забезпечувати додержання та однакове застосування законодавства України про місцеві вибори.

Систему виборчих комісій, що здійснюють підготовку та проведення місцевих виборів в Україні, відповідно до ст. 202 Виборчого кодексу України становлять:

1) Центральна виборча комісія, яка є виборчою комісією вищого рівня для всіх виборчих комісій з усіх місцевих виборів;

2) територіальні виборчі комісії:

а) виборча комісія Автономної Республіки Крим;

б) обласні виборчі комісії;

в) районні виборчі комісії;

г) міські виборчі комісії;

ґ) районні у містах виборчі комісії (у містах з районним поділом);

д) селищні, сільські виборчі комісії;

3) дільничні виборчі комісії⁶⁰¹.

Наведений перелік виборчих комісій з місцевих виборів є вичерпним і, як зазначається у літературі, така система виборчих комісій дозволяє сполучити загальнодержавний контроль за підготовкою та проведенням виборчої кампанії з наближенням місць для голосування до місця проживання виборців, забезпечити свідому участь усіх громадян, які мають активне виборче право, в голосуванні на демократичних засадах. Вона також створює умови для забезпечення повсюдності такого контролю, а повноваження виборчих комісій є достатніми для забезпечення додержання та однакового застосування виборчого законодавства на всій території України.

Важливою стадією місцевих та регіональних виборів є складання списків виборців, оскільки завдяки їй, по-перше, точно визначається коло осіб, що мають право голосу на виборах, по-друге, реєстрація виборців виступає важливою гарантією реалізації громадянами свого виборчого права шляхом допуску їх до голосування, по-третє, вона є суттєвим чинником недопущення фальсифікації виборів, оскільки виключає можливість голо-

601 Виборчий кодекс України // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>

сування осіб, позбавлених виборчого права, та дає змогу проконтролювати кількість виборців, що взяли участь у виборах, по-четверте, на підставі даних про кількість виборців у виборчих округах і дільницях друкується відповідна кількість виборчих бюлетенів; по-п'яте, на основі даних реєстру визначаються кворум виборців (у тих країнах, де це потрібно) та результати виборів. Як зазначається у спеціальній літературі, громадянин може практично реалізувати своє право голосу тільки будучи внесеним до виборчого списку⁶⁰². Формування списків виборців є головною процедурою визначення та ідентифікації виборчого корпусу, своєрідним «ситом», яке встановлює дієздатність громадян і правові обмеження щодо використання конституційного права на волевиявлення і формування органів державної влади⁶⁰³.

Відповідно до існуючої світової практики, реєстрація виборців має місце майже в усіх державах⁶⁰⁴. Вона постає як інтегральна частина виборчої кампанії та є однією з умов дотримання міжнародних виборчих стандартів, відповідно до яких кожний має право на безперешкодний доступ до дієвої, неупередженої і рівної процедури державної або іншої, встановленої законом реєстрації (обліку) виборців на підставі документів і відомостей, вказаних у законах, до документованої інформації (персональних даних) про себе, в тому числі, що знаходиться на машинописних носіях, на уточнення цієї інформації для забезпечення її повноти і достовірності, а також має право знати, хто, коли і з якою метою використовує або використовував цю інформацію, ким і кому вона надана; при цьому виборцю гарантується право одержувати інформацію про включення його до списків виборців, оскаржувати у встановленому законодавством судовому або іншому порядку не включення в список виборців чи виключення зі списку виборців, або неточності у відомостях про виборців⁶⁰⁵.

602 Політологічна теорія держави. – К.: Тандем, 1996. – С. 222.

603 Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування /За заг. ред. Радченка Є.В. – К.: Факт, 2003. – С. 61.

604 І тільки в окремих країнах, наприклад, у Сирії, списки виборців не складаються. Там достатньо пред'явити посвідчення особи, в якому робиться відмітка, що громадянин проголосував (Див.: Тодыка Ю.Н., Яворский В.Д. Выборы народных депутатов Украины: конституционно-правовой аспект. Учебное пособие. – Х.: Факт, 1998. – С. 40). А в країнах, де великий рівень неграмотності, у день виборів виборець залишає відбиток свого великого пальця, який потім замальовується фарбою, що не змивається не менше тижня (Див.: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. – М.: Юрист, 1997. – С. 205).

605 Постанова Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав «Про використання міжнародних виборчих стандартів в законодавчій практиці держав СНД і Європи» від 07.12.2002 р. № 20-6 р. // Топчій Я.М. Виборчі правовідносини як об'єкт кримінально-

В одних країнах реєстрація виборців є обов'язковою (публічною), в інших – добровільною (необов'язковою особистою). Необов'язкова реєстрація полягає в тому, що громадянин повинен сам потурбуватися про своє включення до списку виборців, тобто при досягненні необхідного віку чи при зміні місця проживання він повинен проявити ініціативу і прийти з необхідними документами⁶⁰⁶ та зареєструватися у відповідних органах для участі у виборах (Мексика, Іспанія, США). У США виборці деяких регіонів можуть зареєструватися і по пошті. Вони повинні це зробити не пізніше ніж за 30 днів до дня голосування. Така система часто призводить до того, що значна частина виборців залишається незареєстрованою, і виборчий корпус виявляється меншим, ніж є насправді. Тому більш ефективним є підхід за якого реєстрація виборців є обов'язковою (Гондурас, Індія, Італія, Російська Федерація). Ця система в першу чергу застосовується в країнах з обов'язковим вотумом, оскільки у противному разі неможливо було б відслідкувати виконання виборцем свого обов'язку голосувати. У зв'язку з цим порядок реєстрації виборців нерідко регулюється на конституційному рівні. Зокрема, в Конституції Гондурасу ст. 56 закріплено «... виборчі списки ведуться постійно, відкрито і без викривлення. Законом будуть встановлені строки і порядок внесення до них громадян, а також змін, викликаних смертю, зміною місця проживання, призупиненням, позбавленням і відновленням громадянства.»⁶⁰⁷

Обов'язкова реєстрація має два різновиди. У першому випадку органи державної влади та місцевого самоврядування на основі відомостей про населення підвідомчої їм території ведуть постійний облік виборців (Німеччина, Швеція, Швейцарія), у другому – такий облік виборців здійснюється перед черговими виборами або ж щорічно.

Також реєстрацію виборців класифікують на постійну та періодичну. За постійної системи реєстрації повний перегляд списків виборців не відбувається, вони тільки уточнюються шляхом внесення змін у разі досягнен-

правової охорони // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2005. – № 2. – С. 192 - 193.

606 У більшості держав такими є документи, що підтверджують особу, її громадянство (паспорт, права водія і т. ін.). Однак у деяких штатах Америки (де праймеріз носить закритий характер) виборець при реєстрації повинен зазначити також свою партійну належність (Див.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник: В 4-х т. Т. 4. /Отв. ред. проф. Б.А. Страшун. – М.: Изд-во НОРМА (Изд-кая группа НОРМА-ИНФРА.М), 2001. – С. 67).

607 Андреева Г.Н. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – С. 370.

ня громадянином виборчого віку, його смерті чи зміни місця проживання або ж інших анкетних даних виборця (прізвище, ім'я і т. ін.). При застосуванні періодичної системи реєстрації в передбачені законодавством строки старі виборчі списки анулюються і складаються нові (Велика Британія, Ірландія, Швеція). Так, відповідно до ст. 10 Закону Великобританії про народне представництво 1983 р., кожний чиновник-реєстратор повинен щорічно проводити на підвідомчій території опитування за методом «від дверей до дверей» для того, щоб пересвідчитися у факті, що особи, які були зареєстровані, продовжують ними залишатися. Список виборців складається станом на 15 лютого, після чого вони публікуються і не підлягають зміні, а особи, які пізніше змінять місце проживання, можуть реалізувати своє активне виборче право тільки за місцем реєстрації, тобто попереднього проживання⁶⁰⁸. У Новій Зеландії списки виборців готуються раз на три роки перед парламентськими виборами⁶⁰⁹.

Необхідно зазначити, що в Україні тривалий час виборчим законодавством передбачалася обов'язкова та періодична форма реєстрації виборців. Однак з прийняттям у 2007 р. Закону України «Про Державний реєстр виборців» в нашій країні закріплено обов'язкову та постійну форми реєстрації виборців.

Наступною стадією виборчого процесу є висування (в літературі воно називається ще номінацією⁶¹⁰) та реєстрація кандидатів у депутати місцевих та регіональних представницьких органів. Саме на цьому етапі виборчої кампанії формуються передумови для реалізації громадянами свого пасивного виборчого права, визначаються політичні сили (партії й блоки) та конкретні фізичні особи, які не просто братимуть участь у виборчих перегонах, а й будуть у подальшому, в результаті отриманої перемоги, представляти інтереси народу в місцевому чи регіональному представницькому органі. Як зазначають фахівці, лише після реєстрації кандидатів у депутати виборчий процес вступає у свою активну, «гарячу» фазу, пов'язану з проведенням передвиборної агітації⁶¹¹.

608 Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х т. Т. 1-2. /Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – С. 347.

609 Андреева Г.Н. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – С. 371.

610 Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» /За ред. Ю.Б. Ключковського. – К.: Парламентське вид-во, 2006. – С. 299.

611 Коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» /За заг. ред. А.І. Мартинюка. – К.: Юридична думка, 2006. – С. 322.

У технологічному сенсі етап висування та реєстрації кандидатів характеризується як організаційно-управлінський процес, основним змістовним спрямуванням якого є, з одного боку, офіційна фіксація державою волевиявлення суб'єктів здійснення номінаційного виборчого права та набуття цими суб'єктами і висунутими ними кандидатами статусу суб'єктів виборчого процесу, а з другого – організація спільних дій прихильників певної політичної сили – партії чи блоку партій – з метою забезпечення їх підтримки якомога ширшими електоральними колами⁶¹². Таким чином, цей етап виборчої кампанії характеризується також розширенням суб'єктів виборчого процесу, оскільки визначаються та долучаються до нього конкретні політичні партії, блоки політичних партій та конкретні кандидати у депутати, які братимуть участь у виборах. Цим самим вони отримують особливий правовий статус, який ґрунтується на розширенні їх прав і обов'язків, що зумовлюється особливим правовим режимом виборів (наприклад, оприлюднення біографічних даних кандидатів у депутати, відомостей про їхнє майно й доходи тощо). Тому національне і зарубіжне законодавство чітко регламентує цей процес: визначаються строки, умови та порядок висування кандидатів у депутати, їх реєстрації і т. ін.

Ст. 216 Виборчого кодексу України передбачено, що висування кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, старости села, селища розпочинається за тридцять чотири дні до дня голосування і закінчується за двадцять чотири дні до дня голосування. У більшості зарубіжних країн період висування кандидатів і початок їх реєстрації визначається приблизно такими ж або меншими часовими рамками (за 40 днів у Фінляндії, в Японії: мери міст – за 14 днів, депутати префектуральних і міських законодавчих асамблей – за 9 днів, голови і депутати законодавчих асамблей сіл і селищ – за 5 днів).

Чи не найважливішим питанням на стадії висування й реєстрації кандидатів у депутати місцевих та регіональних представницьких органів є визначення способу їх висування, який зумовлюється типом виборчої системи, існуючою в країні формою правління, формою державного устрою, особливостями політичного режиму, часто історичними чи національними традиціями та іншими факторами. Зарубіжна практика знає три такі способи висування кандидатів:

612 Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» /За ред. Ю.Б. Ключковського. – К.: Парламентське вид-во, 2006. – С. 299.

1) самовисування, коли особа має право сама себе висунути кандидатом у депутати і при цьому вимагається, щоб вона написала відповідну заяву та внесла виборчу заставу або збрала підписи виборців на свою підтримку (Словаччина – для участі у виборах мера самовисуванець повинен зібрати на свою підтримку підписи не менше 10% виборців, які постійно проживають на території муніципалітету, від якого він планує балотуватися). Закріплення такого права у громадян відповідає вимогам ряду міжнародних угод, зокрема Документа Копенгагенської наради конференції з людського виміру ОБСЄ від 29 червня 1990 р., згідно з яким «держави поважають право громадян добиватися політичних чи державних посад індивідуально або в якості представників політичних партій чи організацій без дискримінації»⁶¹³. Хоча на практиці така форма висунування кандидатів у депутати зустрічається не так часто;

2) висунування виборцями чи групою виборців і при цьому не завжди вимагається оформлення цього заходу як спеціальних виборчих зборів, тому що це може бути і незначна кількість виборців. Наприклад, в Норвегії список висунутих партією кандидатів до комунальних представницьких органів має бути підтриманий 2% виборців цієї комуни, але при цьому це повинно бути підписів не менше від загальної кількості депутатів комуни і не більше 300 підписів. У Фінляндії для формування виборчого об'єднання, яке буде повноважним висувати кандидатів в депутати комунальних зборів, вимагається не менше 10 виборців цієї комуни. Якщо ж комуна невелика така кількість виборців може бути і меншою, однак не менше 3-х осіб. В Данії при виборах до комунального правління список висунутих кандидатів має бути підтриманий не менш як 25 виборцями, що проживають у комуні чисельністю до 25 тис. громадян, у комунах з більшою кількістю виборців, за рішенням комунального правління число підписів на підтримку висунутих кандидатів може бути збільшене до 50. У Сербії список кандидатів має бути підтриманий з розрахунку 30 підписів за одного кандидата (при цьому підпис кожного виборця в обов'язковому порядку засвідчується окружним судом з оплатою цієї послуги). В Ісландії списки кандидатів у депутати повинні бути підтримані із розрахунку:

— 10 підписів виборців в муніципалітетах з кількістю мешканців від 101 до 500;

613 Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. – Ростов-на-Дону: Изд-во «Феникс», 2004. – С. 548.

- 20 підписів виборців в муніципалітетах з кількістю мешканців від 501 до 2000;
- 40 підписів виборців в муніципалітетах з кількістю мешканців від 2001 до 10000;
- 80 підписів виборців в муніципалітетах з кількістю мешканців від 10001 до 50000;
- 160 підписів виборців в муніципалітетах з кількістю мешканців більше 50000.

3) висування політичними партіями – найбільш поширена на сьогоднішній день форма висування кандидатів у депутати, що пояснюється існуючою тенденцією подальшого зростання ролі партій у політичному житті розвинутих демократичних країн. Ще в 1907 р. відомий російський діяч Б. Веліхов стверджував, що при більш-менш розвинутій класовій самосвідомості і диференціації в народному середовищі за тими чи іншими ознаками керівництво виборчими кампаніями належить партійним організаціям. У подальшому ця теорія отримала послідовний розвиток в політології та конституційному праві західних країн, поширюючись через доктрину, згідно з якою висування кандидатів повинно бути предметом регулювання не виборчого, а «партійного» права⁶¹⁴. Визнаючи певну теоретичну спірність такого підходу, погоджуємося з тим, що сьогодні виборчим законодавством більшості країн преференції у висуванні кандидатів у депутати надаються саме партіям чи політичним блокам.

В Україні також право висування кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, міських (міст з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб) рад реалізується виборцями через місцеві організації партій; право висування кандидатів у депутати сільської, селищної, міської (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб), районної у місті, районної ради реалізується виборцями через організації партій або шляхом самовисування; право висування кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, старости села, селища реалізується виборцями у відповідних єдиних одномандатних виборчих округах через організації партій або шляхом самовисування у порядку, передбаченому цим Кодексом.

⁶¹⁴ Матеріал за: Сравнительное конституционное право. – М.: Издательская фирма «Манускрипт», 1996. – С. 387.

Часто для реєстрації кандидата на виборну посаду необхідно внести грошову заставу. Так, в Україні відповідно до ст. 225 Виборчого кодексу України:

1. Організація партії, яка висунула виборчий список кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, після початку виборчого процесу та до подання документів до виборчої комісії Автономної Республіки Крим для реєстрації кандидатів у депутати вносить у безготівковому порядку на спеціальний рахунок виборчої комісії Автономної Республіки Крим грошову заставу у розмірі п'ятисот мінімальних розмірів заробітної плати, встановленої на день початку виборчого процесу.

2. Організація партії, яка висунула виборчий список кандидатів у депутати обласної, міської (міста з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб) ради, на посаду міського голови (міста з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб), а також особа, яка висувається кандидатом на посаду міського голови (міста з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб) шляхом самовисування, після початку виборчого процесу та до подання документів до обласної, міської виборчої комісії для реєстрації кандидатів у депутати та на посаду міського голови, вносить у безготівковому порядку на спеціальний рахунок виборчої комісії грошову заставу з розрахунку чотири розміри мінімальної заробітної плати, встановленої на день початку виборчого процесу, на кожні 10 тисяч виборців відповідного єдиного обласного, міського виборчого округу для кожного виду виборів окремо⁶¹⁵.

У Нідерландах при висуванні списку кандидатів до провінційних рад розмір виборчої застави складає 1125 євро, а при висуванні списків кандидатів на територіях Бонайре, Сінт-Естатіуса, Саба – 1125 доларів США. При висуванні списку кандидатів до муніципальних рад розмір виборчої застави складає 225 євро, а при висуванні списків кандидатів на територіях Бонайре, Сінт-Естатіуса, Саба – 225 доларів США.

Наступною стадією місцевих та регіональних виборів є передвиборна агітація, яка охоплює підготовку та розповсюдження певної інформації агітаційного характеру, що спонукає виборців взяти участь у виборах і проголосувати за ту чи іншу політичну силу чи окремих кандидатів. Це законодавчо визначений комплекс заходів, спрямованих на ознайомлення виборців з кандидатами в депутати, партіями (блоками), їх передви-

615 Виборчий кодекс України // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>

борними програмами. При цьому акцентується увага на сильних та слабких сторонах політичних партій (блоків), що беруть участь у виборах, на особистісних, ділових та моральних якостях кандидатів у депутати. Завдяки передвиборній агітації у громадян виробляється своє суб'єктивне бачення виборчої кампанії, формується лінія політичної поведінки (брати чи не брати участь у голосуванні), врешті-решт робиться кінцевий вибір тієї політичної сили, якій виборець віддасть свій голос. Передвиборна агітація сприяє підвищенню рівня політичної та правової культури громадян, оскільки часто вона має адресний, персоніфікований характер.

Іншою характерною рисою цього етапу виборчої кампанії є те, що у передвиборній агітації задіюються усі без винятку суб'єкти виборчого процесу (виборці, виборчі комісії, партії (блоки), що висунули кандидатів у депутати, самі кандидати у депутати, офіційні спостерігачі від партії (блоку). Окрім цього, в ній бере участь широке коло інших учасників, які не є суб'єктами виборчого процесу, проте сприяють партіям (блокам) у проведенні передвиборної агітації (засоби масової інформації; найняті агітатори; правоохоронні та інші органи державної влади; органи місцевого самоврядування; підприємства, організації, установи різних форм власності, їхні посадові та службові особи тощо).

У ході проведення передвиборної агітації, партії та блоки, що є учасниками виборчих перегонів, отримують можливість доводити виборцям свої переваги, програми, ідеї, гасла, наміри щодо подальшого розвитку держави та суспільства, демонструвати свою організаційну, матеріальну, кадрову та ідеологічну потужність і в той же час показувати слабкі сторони своїх супротивників. Ось чому, як свідчить практика проведення виборів, значна кількість порушень виборчого законодавства відбувається саме на цьому етапі виборчого процесу. З цієї причини стадія передвиборної агітації потребує детального законодавчого врегулювання.

У Виборчому кодексі України передвиборній агітації присвячено окремий розділ, в якому вітчизняні парламентарії досить-таки детально регламентували правила й умови проведення передвиборної агітації, чітко визначили строки, форми й засоби та встановили обмеження її проведення. Такий підхід відповідає світовій практиці. За кордоном регулювання передвиборної агітації також в основному здійснюється спеціальними главами чи розділами законів про вибори. Причому в ряді країн перед-

виборна агітація представлена як «виборча кампанія» (Албанія, Болгарія, Угорщина, Польща) чи як «передвиборна кампанія» (Казахстан, Румунія, Словацька Республіка), чи просто як «представлення кандидатів» (Македонія), або «передвиборна агітація» (Російська Федерація). Хоча є випадки, коли порядок проведення агітації визначається законами про політичні партії чи про засоби масової інформації. Наприклад, у Мексиканських Сполучених Штатах діє Федеральний закон «Про політичні організації та виборче право», в Іспанії – Органічний закон № 2 від 18 січня 1980 р. «Про регулювання різного роду референдумів», в Австрійській Республіці – Федеральний закон від 2 липня 1975 р. «Про завдання фінансування і передвиборну агітацію політичних партій» (Закон про партії)⁶¹⁶. Таким чином практично всі сучасні розвинуті демократичні країни законодавчо регулюють правила проведення передвиборної агітації, гарантуючи таким чином реалізацію конституційних принципів рівних та вільних виборів і забезпечуючи на практиці законність формування представницьких органів державної влади.

Що стосується самого регулювання передвиборної агітації на місцевих виборах в Україні, то можна відзначити, що при цьому врегульовуються, по-перше, питання строків проведення передвиборної агітації, по-друге, форм такої агітації. Так, відповідно до ст. 52 Виборчого кодексу України передвиборна агітація розпочинається кандидатом, партією (організацією партії) наступного дня після дня прийняття виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидата (кандидатів) і закінчується о 24 годині останньої п'ятниці перед днем голосування.

Це, як би, загальне демократичне правило, що діє майже в усіх країнах. Наприклад, згідно зі ст. L.49 французького Виборчого кодексу, починаючи з нуля годин дня, що передує дню голосування, забороняється розповсюджувати чи примушувати розповсюджувати за допомогою будь-яких аудіовізуальних засобів всілякі повідомлення, що мають характер передвиборної агітації⁶¹⁷.

Хоча щодо початку передвиборної агітації у виборчому законодавстві зарубіжних країн подібна єдність відсутня. Так, в одних державах виборча кампанія розпочинається за чітко встановленою законодавством кількі-

616 Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. – Ростов-на-Дону: Изд-во «Феникс», 2004. – С. 574.

617 Андреева Г.Н. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – С. 374.

стю днів до виборів, в інших – з дня реєстрації кандидатів у депутати, в третій – з дня офіційного опублікування списків кандидатів у депутати, в четвертих – з дня офіційного оголошення дати виборів тощо.

Значним позитивом українського виборчого законодавства є те, що ним визначені форми і засоби передвиборної агітації на місцевих виборах. Зокрема, ст. 51 Виборчого кодексу України передбачає, що передвиборна агітація може здійснюватися у будь-якій формі та будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України та законам України:

- 1) проведення зборів громадян, інших зустрічей з виборцями;
- 2) проведення мітингів, походів, демонстрацій;
- 3) проведення публічних дебатів, дискусій, «круглих столів», прес-конференцій щодо положень передвиборних програм та політичної діяльності кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу;
- 4) оприлюднення в друкованих та аудіовізуальних (електронних) засобах масової інформації політичної реклами, виступів, інтерв'ю, нарисів, відеофільмів, аудіо- та відеокліпів, інших публікацій та повідомлень;
- 5) розповсюдження виборчих листівок, плакатів та інших друкованих агітаційних матеріалів чи друкованих видань, в яких розміщено матеріали передвиборної агітації;
- 6) розміщення друкованих агітаційних матеріалів чи політичної реклами на носіях зовнішньої реклами;
- 7) проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів та телепередач, проведення інших публічних заходів за підтримки кандидата, партії (організації партії) — суб'єкта виборчого процесу, а також оприлюднення інформації про таку підтримку;
- 8) публічні заклики голосувати за або не голосувати за кандидата, партію (організацію партії) — суб'єкта виборчого процесу або публічні оцінки їхньої діяльності;
- 9) встановлення агітаційних наметів;
- 10) в інших формах, що не суперечать Конституції України та законам України⁶¹⁸.

Таким чином, як бачимо, українським законодавством визначено, по-перше, вільний, по-друге, публічний характер передвиборної агітації, по-третє, передбачено ведення як позитивної агітації (за того чи іншого

618 Виборчий кодекс України // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>

суб'єкта виборчого процесу), так і негативної (поширення інформації проти певних суб'єктів виборчого процесу)⁶¹⁹.

Законодавче закріплення такого повного переліку форм передвиборної агітації зустрічається в зарубіжній практиці не так часто. Це пов'язано з домінуванням у міжнародній виборчій практиці принципу свободи проведення громадянами, політичними партіями, іншими громадськими об'єднаннями, кандидатами у депутати в будь-яких законних формах і методах агітаційної діяльності в умовах плюралізму думок і відсутності цензури, а також для гарантування широкого простору самостійній і творчій агітаційній діяльності учасників виборчої кампанії. Проте вважаємо, що визначення вітчизняним виборчим законодавством форм передвиборної агітації жодним чином не порушує принципу свободи агітації, так само, як і передбачені ст. 57 Виборчого кодексу України обмеження щодо ведення передвиборної агітації.

Голосування являє собою кульмінаційну форму волевиявлення українських громадян, завершує їх участь у формуванні представницьких органів органів місцевого самоврядування. Власне на цій стадії відбувається реалізація конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами, вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. З огляду на це виборчим законодавством чітко регламентується ціла низка питань, пов'язаних з реалізацією громадянами свого активного виборчого права. Перш за все це питання організаційного характеру щодо виготовлення та передачі виборчим комісіям виборчих бюлетенів, підготовки приміщень для голосування, яке має відповідати умовам, які гарантують вільне волевиявлення виборців і таємність голосування тощо.

Саме голосування здійснюється у чітко визначений день (як правило це неділя (Україна, Фінляндія, Франція), хоча у Норвегії дата виборів формально визначається королем і це має бути понеділок) і час (в Албанії голосування здійснюється з 8 до 18 години, у Франції – з 7 до 18 години (продовження тексту в літературі справедливо підкреслюється, що це може призводити до численних порушень конституційних прав громадян на повагу до їхніх честі й гідності, не узгоджується з нормами цивільного законодавства, які захищають особисті немайнові права фізичних осіб, а також із положенням законодавства у сфері інформаційних відносин, які вимагають від учасників інформаційних відносин дотримання принципів об'єктивності й достовірності, повноти й точності поширюваної інформації, що суттєво підриватиме законність перебігу виборчого процесу та довіру до нього (Див.: Коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» /За заг. ред. А.І. Мартинюка. – К.: Юридична думка, 2006. – С. 380).

те, якщо голосування проводиться два дні, то першого дня виборчі дільниці мають бути відкриті з 14.00 до 22.00, а другого дня – з 7.00 до 14.00; також у випадку необхідності муніципальна влада має право дозволити голосування на одну годину раніше), у Нідерландах – з 7.30 до 21 години, у Вірменії – з 8 до 20 години, в Естонії, Фінляндії, Данії – з 9 до 20 години, у Македонії – з 7 до 19 години, в Японії – з 7 до 20 години (хоча муніципальною виборчою комісією по узгодженню з префектуральною комісією час може бути змінений). А в Австрії не існує єдиного для всієї країни часу голосування (перші виборчі дільниці відкриваються в нуль годин на вокзалі у Лінці і в першій годині ночі в аеропорту у Відні), проте законодавчо встановлено час завершення голосування – не пізніше 18 годин.

Процедура голосування характеризується відсутністю зайвих формальностей і передбачає, що під час проведення голосування на виборчій дільниці виборцю надають можливість вільно виразити своє волевиявлення. Виборчі бюлетені заповнюються ним особисто в кабіні для таємного голосування. При цьому може мати або «позитивна» форма голосування, коли у виборчому бюлетені виборець робить одну позначку «плюс» («+») або іншу, що засвідчує його волевиявлення, у квадраті навпроти прізвища кандидата до місцевого чи регіонального представницького органу чи назви партії (блоку), за кандидатів у депутати від якої (якого) він голосує, або «негативна» коли виборець викреслює всіх кандидатів або партії (блоки) проти яких він голосує. Зробивши свій вибір виборець вкидає заповнений бюлень у скриньку для голосування.

Однак треба сказати, що технологія голосування паперовими бюлетенями, незважаючи на те, що вона досить-таки проста, застосовується все менше. Так, за даними американської Служби виборчих даних, якщо у 1980 р. у такий спосіб голосувало 11% громадян США, то у 2004 р. тільки 0,7% виборців голосували стандартними паперовими бюлетенями. На сьогодні в цій країні паперові бюлетені використовуються деякими місцевими органами влади, переважно у сільській місцевості, в малонаселених регіонах Великого Плато та на Заході (у штатах Техас, Небраска, Монтана та Айдахо)⁶²⁰.

Усе частіше в сучасних умовах для голосування використовуються нетрадиційні технології – виборчі машини, перфокарти для ЕВМ, спеціальні бюлетені, які «читаються» високошвидкісними фотоелектронними детек-

⁶²⁰ Херрон Е. Порівняльна оцінка технологій голосування: досвід Сполучених Штатів //Вибори та демократія. – 2006. – № 3 (9). – С. 102 - 103.

торами і т. ін. Зокрема в Нідерландах, Тринідаді, Тобаго, багатьох штатах США, приблизно п'ятій частині виборчих округів Індії, для голосування використовуються спеціальні виборчі механічні машини.

У Бразилії для голосування використовуються перфокарти для ЕВМ, завдяки чому результат голосування зчитується негайно і тут же передається до центру. У США – це система компостерних карток (двох різновидів – punch cards і Data Vote). Систему punch cards розробили для запровадження комп'ютеризованих технологій підрахунку голосів. У США використовується і така технологія голосування, як оптичне сканування бюлетенів. Ця технологія має декілька переваг. Зокрема, хоча виборець і заповнює паперовий бюлетень, однак самі бюлетені рахуються машиною. Процес підрахунку швидший і точніший, ніж підрахунок вручну. Паперові бюлетені можна оглянути і при повторному підрахунку голосів, або коли машина з якихось причин не працює. Волю виборця легше визначити, аніж при застосуванні бюлетенів у формі компостерних карток. Ця технологія набула досить значного поширення. На 2004 р. її застосовували у 45% округів (34% виборців). Окрім того, подібну технологію використовує більшість американських університетів для перевірки знань в аудиторіях з великою кількістю студентів, тому вартість обладнання не така висока, як електронних машин для голосування⁶²¹.

Новий виборчий закон Австрії також передбачає можливість електронного голосування (E-Voting), однак поки що відсутня інформація щодо практики його реалізації. У Фінляндії у 2008 році теж була спроба апробації електронного голосування в трьох комунах виборчого округу Нюланд (в комунах Хегфорс, Гранкулла і Вихтис). У Франції електронне голосування охоплює наявність трьох типів комп'ютерних систем: комп'ютери для голосування (у Виборчому кодексі вони називаються «машини для голосування»⁶²²), інтернет-голосування та електронні кіоски. Комп'ютери для голосування не тільки фіксують голоси виборців в процесі голосування, а й сортують їх для підрахунку. Електронні кіоски для голосування являють

621 Херрон Е. Порівняльна оцінка технологій голосування: досвід Сполучених Штатів //Вибори та демократія. – 2006. – № 3 (9). – С. 103.

622 Термін «машини для голосування» виник у Виборчому кодексі Франції у 1969 р., коли інформатизація виборів була мало розвинутою, тому на сьогодні він не може бути визнаний, як такий, що відповідає сучасному розвитку комп'ютерної індустрії. (Див.: Chantal Enguehard, Le vote électronique en France: opaque & invérifiable, rapport interne num.halshs-00085071, juillet 2006, article révisé le 8 décembre 2006).

собою спеціальні термінали, які розташовані на території виборчих дільниць, і підключені до центрального комп'ютера. Вони здійснюють ідентифікацію виборця, підрахунок проголосуваних виборців і їх вибір.

Із зазначених форм голосування останнім часом все частіше почали використовувати більш сучасні технології, такі, що відповідають сьогоdnішньому рівню технічного розвитку, способи голосування. Перш за все мається на увазі використання Інтернету. Слід сказати, що вибори з використанням Інтернету надають більш широкі і різноманітні можливості голосування через електронні комунікативні системи, через телефон, дiгiтальне телебачення, SMS, через комп'ютерні центри, шляхом використання електронних виборчих пристроїв на виборчих дiльницях чи в публічних місцях (kiosk voting) і т. ін.

Зокрема, використання Інтернету при голосуванні законодавчо дозволено у ФРН, Швейцарії, Естонії. У деяких країнах в цьому напрямку ведуться експерименти.

Досить цікавим є зарубіжний досвід голосування виборців, які в день виборів перебувають за межами місця свого постійного проживання. У багатьох країнах у таких випадках законодавчо передбачено голосування поштою (Велика Британія, Данія, Нідерланди, Фінляндія, ФРН, Швейцарія, Швеція, деякі штати США, наприклад, Орегон та ін.) або по довіреності (Нідерланди).

Одними з останніх стадій виборчого процесу є підрахунок голосів виборців та підбиття підсумків голосування і визначення результатів виборів депутатів місцевих і регіональних представницьких органів та їх офіційне оприлюднення. Саме на цих стадіях відбувається окреслення переможців виборчих перегонів та визначається персональний склад представницьких органів. Водночас саме на цьому етапі виборів гостро стикаються інтереси та прагнення всіх суб'єктів виборчих перегонів, внаслідок чого виникає загроза порушення виборчого законодавства. З огляду на це, виборче законодавство України та зарубіжних держав, детально регламентує процедуру підрахунку голосів та передбачає механізм контролю за цими діями членів виборчих комісій з боку громадськості. Такий підхід спрямований на обмеження свободи правозастосування шляхом максимально повної регламентації поведінки учасників виборчого процесу з метою запобігання правопорушенням у цій сфері.

За загальним правилом підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці здійснюється відкрито і гласно членами дільничної виборчої комісії на її засіданні, яке проводиться у тому самому приміщенні, де відбувалося голосування.

Що стосується визначення результатів виборів, то у Норвегії місця в комунальному правлінні дістаються тим кандидатам, які набрали за підсумками виборів найбільшу кількість особистих (преференційних) голосів виборців. В Україні ті кандидати, які обиралися за мажоритарною системою, отримують перемогу в залежності від кількості поданих за них голосів виборців. Ті ж кандидати, які балотувалися за партійними списками (пропорційною виборчою системою з відкритими списками) відповідно до Виборчого кодексу України, право на участь у розподілі депутатських мандатів у відповідному багатомандатному виборчому окрузі набувають кандидати в депутати, включені до виборчих списків від місцевих організацій партій, що отримали п'ять і більше відсотків голосів виборців. Таким чином в Україні на місцевих виборах передбачено п'ятивідсотковий загороджувальний бар'єр (поріг).

Необхідність запровадження такого загороджувального бар'єра визнається, по-перше, потребою створення в регіональному чи місцевому представницькому органі повноцінних фракцій, по-друге, умовою участі у виборчій кампанії політично зрілих та визнаних суспільством політичних сил.

Однак на практиці завжди виникає питання про те, яке відсоткове співвідношення повинно визначати загороджувальний бар'єр. Світовий досвід дає широкий діапазон. Наприклад, в Іспанії обмежувальний поріг на місцевих виборах теж складає 5% (виняток складають малонаселені муніципії, в яких функціонують ради відкритого типу, де виборці напряму обирають мера за мажоритарною системою). Так само в Сербії у розподілі мандатів приймають участь списки кандидатів у депутати муніципального утворення, які набрали не менше 5% голосів виборців, що прийняли участь у голосуванні. У Росії в більшості регіонів використовується схема, за якою загороджувальний поріг становить 5%, а також діє «плаваючий» бар'єр для випадків, коли п'ятивідсотковий бар'єр долає тільки один учасник виборчих перегонів чи коли всі списки, які подолали цей поріг, у сукупності не набирають 50% розподілу мандатів усередині списку з використанням «квоти Хера» і правила найбільшого залишку.

У ряді регіонів РФ «плаваючий» бар'єр занижений знизу: до розподілу мандатів допускаються тільки ті списки, які отримали понад 3% голосів виборців. При цьому виборчим законодавством Удмуртської республіки, Кіровської та Магаданської областей і міста Москви це обмеження діє як у разі недобору списками, які подолали п'ятивідсотковий бар'єр, половини голосів виборців, так і у випадку подолання бар'єра тільки одним учасником виборчих перегонів.

У законах Воронежської, Пензенської, Псковської, Рязанської, Тульської і Ульяновської областей зниження бар'єру обмежено 3% тільки у разі недобору половини голосів виборців, а при подоланні бар'єра одним списком відсоток голосів, отриманий іншим списком, не обмежується.

Закони Білгородської, Володимирської, Самарської, Свердловської, Тюменської, Читинської і Ярославської областей не передбачають «плаваючого» бар'єру, що підвищує ймовірність визнання виборів такими, що не відбулися.

У деяких регіонах (Астраханська, Калузька і Пермська області, Ставропольський край, Ханти-Мансійський і Ямало-Ненецький автономні округи) скопійовано чинну норму закону про вибори депутатів Державної Думи, згідно з якою списків, допущених до розподілу мандатів, повинно бути не менше трьох.

Є в Російській Федерації регіони, де запроваджена інша величина загодожувального бар'єра. Найнижчі бар'єри (3%) встановлені в Амурській і Іркутській областях та Комі-Перм'яцькому автономному округу. В Івановській, Московській, Орловській, Самарській та Саратовській областях діє чотиривідсотковий бар'єр.

Завищені бар'єри мають місце в Дагестані, Калмикії, Алтайському краї (10%), Вологодській області, Таймирському автономному округу (8%), Пермській області (7,5%), Башкортостані, Татарстані, Волгоградській і Омській областях (7%). При цьому закон Омської області не передбачає «плаваючого» бар'єру, закони Татарстану і Вологодської області обмежують «плаваючий» бар'єр знизу п'ятьма, а закон Башкортостану – трьома відсотками⁶²³.

623 Любарев А.Е. Конституционно-правовые основы многообразия избирательных систем в Российской Федерации: дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. «Конституционное право; муниципальное право». Москва, 2004. – С. 52 - 54.

Демократичність виборчого законодавства визначається не тільки проголошенням загальноновизнаних демократичних принципів та процедур виборів, а й закріпленням ефективного механізму оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів виборчого процесу та встановленням належних заходів їх відповідальності за виборчі правопорушення. Це пов'язано з тим, що вибори являють собою важливий інститут демократії, завдяки якому формуються представницькі органи влади, місцевого самоврядування. У них задіяні значні політичні сили, впливові політичні фігури, які виборюють Олімп влади, і відповідно, конфлікти між учасниками виборчих перегонів чи то з причини зіткнення інтересів різноманітних політичних груп (політична боротьба), чи то з причини порушення виборчого законодавства можливі практично на будь-якому етапі виборів. Ці конфлікти завжди викликають певний суспільний резонанс і неналежний механізм їх усунення спроможний призвести до девальвації уявлень суспільства щодо ефективності та демократичності механізму публічної влади, форми правління та вітчизняної виборчої системи й виборчого права.

Інший важливий аспект законодавчого забезпечення процедур оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються процесу місцевих та регіональних виборів, ґрунтується на тому, що таке оскарження являє собою одну із складових гарантій виборчих прав та законних інтересів виборців й інших суб'єктів виборчого процесу від необґрунтованих посягань чи обмежень з боку інших учасників виборчих перегонів. На це звертають увагу і фахівці з виборчого права, які у своїх роботах пишуть: «Головною метою оскарження і розгляду виборчого спору є відновлення в повному обсязі порушених прав і законних інтересів, забезпечення легального (тобто відповідного вимогам виборчого законодавства) перебігу виборчого процесу, усунення всіх наслідків допущеного порушення законодавства.»⁶²⁴

Виборчим кодексом України ці моменти враховано і закріплено, що на місцевих виборах виборець може оскаржити рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів оскарження, якщо ці рішення, дії чи бездіяльність порушили або порушують його виборчі права або охоронювані законом інтереси щодо участі у виборчому процесі його особисто. При цьому ст. 63 кодексу передбачено, що рішення, дії чи бездіяльність, що стосуються виборчого процесу, можуть бути оскаржені до суду або до виборчої комісії.

624 Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» /За ред. Ю.Б. Ключковського. – К.: Парламентське вид-во, 2006. – С. 613.

Виключно до суду шляхом подання позовної заяви оскаржуються:

- 1) рішення, дії, бездіяльність Центральної виборчої комісії, члена Центральної виборчої комісії;
- 2) дії чи бездіяльність кандидата;
- 3) рішення чи дії партії (організації партії), громадського об'єднання, їх посадових осіб чи повноважних представників, що стосуються виборчого процесу, крім тих рішень чи дій, які відповідно до закону, статуту (положення) належать до їхньої внутрішньої діяльності або виключної компетенції;
- 4) дії чи бездіяльність довіреної особи кандидата, уповноваженої особи партії (організації партії);
- 5) дії чи бездіяльність офіційного спостерігача від кандидата, партії (організації партії) — суб'єкта відповідного виборчого процесу, громадської організації;
- 6) рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, закладів та організацій, їх посадових та службових осіб;
- 7) рішення, дії чи бездіяльність засобів масової інформації, інформаційних агентств, їх власників, посадових і службових осіб, творчих працівників (ст. 64 Виборчого кодексу України)⁶²⁵.

Слід сказати, що це загальноприйнята практика, коли учасники виборчих перегонів можуть оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність інших суб'єктів виборчої кампанії в суді чи відповідній виборчій комісії. Наприклад, у Сербії рішення чи дії в рамках виборчого процесу можуть бути оскаржені як до вищестоящого виборчого органу, так і потім до окружного суду. У Норвегії органом до якого можуть бути подані скарги на вибори є суд, а з питань схвалення чи відхилення кандидатів до комунальних і провінційних представницьких органів – Міністерство комунального і регіонального розвитку. В Ісландії скарги подаються виборчим комісіям, а стосовно результатів виборів – спеціальному комітету, рішення якого може бути оскаржене Міністерству з соціальних справ. В Хорватії скарги на порушення порядку висування кандидатів чи проведення виборів жупанської скупщини і міської управи та мера Загребу подаються до Державної виборчої комісії. Скарги на порушення порядку висування кандидатів чи

625 Виборчий кодекс України // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>

порядку проведення виборів депутатів громадівського і міського віче, старости громади і мера міста подаються у жупанську виборчу комісію. Скарги на дії виборчих комісій подаються до Конституційного суду Хорватії. Рішення, дії та бездіяльність, якими порушуються виборчі права суб'єктів виборчого процесу (партій, блоків, виборців) у Македонії оскаржуються до виборчих комісій, апеляційних судів (скарги на рішення виборчих комісій), до Державної виборчої комісії (скарги на порушення, які мали місце під час голосування або підрахунку голосів), до Верховного суду (скарги на рішення Державної виборчої комісії), а у Молдові – тільки до судів (скарги на виборчі комісії) та до Вищої судової палати (скарги на рішення ЦВК).

Крім того, в деяких країнах має місце практика, коли представницькі органи відразу ж після свого обрання і конституювання створюють зі свого складу спеціальні мандатні комісії, які перевіряють законність проведених виборів, правильність обрання депутатів. Наприклад, у Норвегії схвалення чи, навпаки, відхилення підсумків комунальних виборів повинно стояти першим в порядку денному новообраного представницького органу. У випадку визнання виборів недійсними рішення про це, як ми уже зазначали, направляється до Міністерства комунального і регіонального розвитку, яке призначає дату повторних виборів.

На завершення можна сказати, що в цілому сьогодні світовою спільнотою вироблено ефективні механізми формування регіональних та місцевих представницьких органів, і зарубіжний досвід та вітчизняна практика у цій сфері яскраво підтверджують це.

§ 3. Муніципальні референдуми та інші інститути безпосередньої муніципальної демократії

Вагоме місце в системі народовладдя більшості розвинутих демократичних країн займають референдуми, які за своєю правовою природою виступають доволі ефективним способом розв'язання різноманітних суспільно значущих проблем як на загальнодержавному, так і регіональному й місцевому рівнях. Відтак місцеві та регіональні референдуми нарівні з національними слід розглядати важливою формою безпосередньої демократії, базовим явищем народовладдя, вищим проявом реалізації громадянами свого природного права на здійснення влади у суспільстві та державі.

В літературі даються різноманітні дефініції цього інституту. Наприклад, у словниково-довідковій стверджується: референдум [від лат. *referendum* – те, що має бути повідомленим] – спосіб прийняття громадянами держави шляхом голосування законів, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення⁶²⁶; голосування виборців з приводу якого не будь законопроекту, міжнародної угоди чи адміністративного акта⁶²⁷; важливий інститут безпосередньої демократії, який представляє собою голосування виборців з якого-небудь питання державного чи суспільного життя⁶²⁸; спосіб вирішення шляхом голосування кардинальних проблем загальнонаціонального і місцевого значення (прийняття конституції, інших важливих законів або внесення до них змін, а також інших рішень з важливих питань)⁶²⁹; одна із форм безпосередньої демократії, зміст якої полягає у прийнятті або затвердженні шляхом голосування конституційних актів, законів та інших найважливіших рішень загальнодержавного чи місцевого значення⁶³⁰.

Приблизно таких же підходів щодо розуміння сутності референдумів дотримуються і науковці. Так, В.Ф. Погорілко та М.І Малишко стверджували, що референдум – це спосіб волевиявлення громадян шляхом голосування законів та інших рішень або дорадчого опитування з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення⁶³¹. Г.М. Волянська пише, що референдум – це один з ефективних і демократичних засобів безпосереднього впливу народу на вирішення найважливіших питань державного життя⁶³². В.Л. Федоренко зазначає, що референдум є пріоритетною формою безпосередньої демократії, зміст якої полягає в прийнятті громадянами України нормативних положень Конституції, законів та інших найважливіших рішень загальнодержавного та місцевого значення шля-

626 Сучасна правова енциклопедія /О.В. Зайчук, О.Д. Крупчан, В.С. Ковальський та ін.; за заг. ред. О.В. Зайчука. – 3-тє вид., перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – С. 314 - 315.

627 Конституционное право: Словарь /Отв. ред. В.В. Маклаков. – М.: Юристъ, 2001. – С. 424.

628 Энциклопедический юридический словарь /Под общ. ред. В.Е. Крутских. – 2-е изд. – М.: ИНФРА-М, 1998. – С. 278.

629 Юридический научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия) /Скакун О.Ф., Бондаренко Д.А. /Под общ. ред. проф. Скакун О.Ф. – Харьков: Эспада, 2007. – С. 343.

630 Великий енциклопедичний юридичний словник /За редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – С. 773.

631 Великий енциклопедичний юридичний словник /За редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – С. 773.

632 Волянська Г.М. Народний суверенітет та форми його реалізації в Україні: Конституційно-правові аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – К., 1995. – С. 19.

хом голосування⁶³³. С.М. Дерев'янку стоїть на позиції, що референдум [від лат. referendum – те, що має бути повідомлене] – конституційний політико-правовий інститут, одна із пріоритетних форм безпосереднього здійснення народом суверенної влади, котра полягає у прийнятті громадянами України, які мають право голосу, шляхом голосування Конституції, законів України та інших рішень з найважливіших питань загальнодержавного чи місцевого значення, що мають вищу юридичну силу і є обов'язковими для виконання⁶³⁴.

Відносно розуміння місцевих референдумів позиція науковців така ж тільки має уточнюючий характер, що місцеві референдуми – це: безпосереднє (пряме) волевиявлення територіальних громад щодо прийняття рішень з питань місцевого значення шляхом прямого голосування членів цих громад. За своєю сутністю місцеві референдуми є формою безпосередньої прямої локальної (місцевої) демократії, здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних громад⁶³⁵; вища локальна (місцева) форма безпосередньої демократії, яка полягає у прийнятті або затвердженні членами територіальної громади найважливіших рішень місцевого значення шляхом прямого таємного голосування⁶³⁶; вища, пріоритетна форма безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення шляхом голосування в межах повноважень, визначених Конституцією та законами України⁶³⁷; форма безпосередньої прямої локальної (місцевої) демократії, здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що полягає в безпосередньому вирішенні територіальними громадами питань місцевого самоврядування, які за законодавством мають право вирішувати територіальні громади з числа жителів сіл, селищ, міст, які є адміністратив-

633 Федоренко В.Л. Референдум як основна форма безпосередньої демократії //Виборче право України: навч. посіб. /За ред. В.Ф. Погорілка, М.І. Ставнійчук. – К.: Парлам. вид-во, 2003. – С. 146.

634 Дерев'янку С.М. Політико-правові засади референдумів в Україні: Монографія. – Івано-Франківськ: Місто НВ, 2011. – С. 78.

635 Погорілко В.Ф., В.Л. Федоренко Референдуми в Україні: історія та сучасність: монографія /за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К.: Ін-т держави і права НАН України, 2000. – С. 162. (248 с.)

636 Великий енциклопедичний юридичний словник /За редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – С. 479.

637 Прієшкіна О.В. Місьцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії: Навч. посіб. – К.: Кондор. – 2004. – С. 80.

но-територіальними одиницями, що має завданням реалізацію владних, імперативних велінь територіальної громади як єдиного носія та володаря влади на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, з метою задоволення колективно визначених інтересів жителів відповідного села, селища, міста та виконання життєво необхідних та основних функцій територіальної громади⁶³⁸ тощо.

Отже, можемо резюмувати, що місцеві (регіональні) референдуми являють собою важливу форму безпосереднього здійснення місцевої демократії, правова природа якої полягає у прийнятті громадянами – членами відповідної територіальної громади, що мають право голосу, найважливіших рішень регіонального та місцевого значення шляхом таємного голосування, які є обов'язковими до виконання в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

На відміну від національних референдумів місцеві та регіональні референдуми законодавчо передбачені рідше. На сьогодні до числа європейських країн, які конституційно закріпили інститут місцевих референдумів, слід віднести Албанію, Бельгію, Болгарію, Італію, Люксембург, Польщу, Португалію, Російську Федерацію, Угорщину, Францію, Чехію⁶³⁹, Швейцарію. На рівні відповідних законів право проведення місцевих та регіональних референдумів врегульовано у Вірменії, Ірландії, Естонії, Македонії, Мальті, Фінляндії, Хорватії, Швеції. Також законодавством Данії передбачено, що консультативні місцеві референдуми в цій країні можуть бути організовані тільки на основі спеціальних законів. В Іспанії на рівні Конституції визначено право проведення референдумів щодо статусу автономій, а законом – право проведення муніципальних референдумів.

Слід зазначити і те, що в практиці зарубіжних країн часто має місце практика поєднання визнання на рівні Основного Закону інституту місцевого або регіонального референдуму і детальне його врегулювання на рівні спеціальних законів (Албанія, Болгарія, Люксембург, Польща, Угорщина, Францію, Чехія). У федеративних країнах питання проведення регіональних та місцевих референдумів часто унормовуються на рівні суб'єк-

638 Янчук А.О. Науково-методологічні підходи до визначення поняття місцевого референдуму // Правова держава: напрями та тенденції її розбудови в Україні: Матеріали міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (Тернопіль, 25 лютого 2007 р.). – Тернопіль, 2007. – Ч. 1. – С. 74-77.

639 Якщо точніше, то в цій країні інститут референдуму закріплений на рівні Хартії основних прав і свобод, що має силу Конституції.

тів федерації. Так, в Австрії цей інститут згадується в конституціях дев'яти федеральних земель; в Російській Федерації референдум передбачений статутами (конституціями) переважної більшості суб'єктів федерації і на рівні місцевих органів; в Швейцарії Федеральна конституція обмежується тим, що передбачає кантональні конституційні референдуми, натомість самі кантони визначають організацію своїх референдумів. Така ж практика має місце в Італії та Іспанії та деяких унітарних країнах (наприклад, в Угорщині на рівні Конституції та відповідного закону регулюються тільки загальні питання проведення місцевих референдумів, деталі їх організації унормовані в муніципальних актах).

Що ж до видів регіональних та місцевих референдумів, то їх слід розрізняти в залежності від:

I. підстав проведення:

а) обов'язкові референдуми, проведення яких обов'язкове, оскільки це передбачено національним законодавством чи регіональними/місцевими правовими актами. Так, у таких федеративних країнах як Швейцарія і деяких землях Австрії доповнення і поправки до конституцій (статутів) суб'єктів федерації часто виносяться на обов'язковий референдум. Доволі часто предметом обов'язкових регіональних та місцевих референдумів є питання зміни території. Наприклад, в Італії такі референдуми проводяться з питань зміни меж регіону або ж створення нового регіону. В Албанії обов'язково проводиться референдум у випадку зміни територіальних кордонів адміністративних одиниць, навіть якщо кінцеве рішення з цього питання приймається парламентом у формі закону. Аналогічно це питання вирішується і в Угорщині, де референдум передбачено при будь-якому об'єднанні чи поділі муніципалітетів, або ж при зміні меж району в муніципалітеті. В Чехії обов'язковий референдум проводиться у випадку поділу комуни, причому у тій її частині, яка має намір відділитися. Предметом обов'язкових регіональних та місцевих референдумів можуть бути і інші питання. Зокрема, кантональним правом Швейцарії передбачені обов'язкові референдуми в законодавчій галузі і т. ін.

б) ініційовані відповідними суб'єктами (місцевими радами, територіальними громадами відповідних адміністративно-територіальних одиниць тощо).

II. суб'єкта ініціювання:

а) референдуми на вимогу частини виборчого корпусу (інколи їх називають петиційними). Такий різновид референдуму передбачений в більшості країн, де має місце цей інститут. При цьому необхідна кількість підписів виборців щодо проведення місцевого референдуму в різних країнах різниться: в Естонії – це 1% виборців або щонайменше п'ять підписів виборців, у Вірменії, Росії та Фінляндії – 5% виборців. Натомість у Чехії для організації такого референдуму потрібно зібрати 30% підписів виборців в комунах до 3000 жителів, в Македонії та Італії (регіональний референдум) – 20% виборців, в Албанії і на Мальті – 10% виборців (однак в Албанії це повинно складати не більше 20000 виборців), в Болгарії – 25% зареєстрованих виборців (хоча муніципальна рада зобов'язана організувати голосування тільки у тому випадку, якщо цього вимагає половина зареєстрованих), в Люксембурзі – одна п'ята виборців в комунах з населенням більше 3000 мешканців і одна четверта – в інших комунах. В Угорщині кожне територіальне утворення самостійно приймає рішення про необхідну кількість підписів виборців на підтримку референдуму в межах від 10 до 25%.

Як правило, ініціатори проведення референдуму, що є жителями відповідної адміністративно-територіальної одиниці, на території якої планується проведення референдуму, у своїй петиції повинні сформулювати предмет референдуму, засвідчити петицію своїм особистим підписом і зазначити в ній своє прізвище, професію чи рід заняття, адресу проживання.

Терміни, протягом яких мають бути зібрані підписи на підтримку ініціативи проведення референдуму в різних країнах різні: місяць – в Угорщині, 30 днів – у Вірменії, 45 днів – у Росії, 60 днів – у Польщі, три місяці – в Італії. В таких країнах як Албанія, Бельгія, Естонія, Люксембург, Мальта, Фінляндія, Чехія для проведення консультативного чи відмінюючого референдуму терміни збору підписів не передбачені.

В Албанії, на Мальті і в Російській Федерації перевірка підписів виборців на підтримку референдуму здійснюється Центральною виборчою комісією. В Угорщині це питання відноситься до повноважень відповідної місцевої виборчої комісії, в Чехії – до відання муніципальної ради, в Італії при проведенні регіональних референдумів – до повноважень місцевих судових органів чи спеціалізованих органів регіональних рад, при проведенні місцевих референдумів – до компетенції спеціалізованих органів місцевих органів влади.

б) референдуми на вимогу органів влади. Національним законодавством ряду країн передбачено проведення регіональних і місцевих референдумів на вимогу органів влади регіону (в Болгарії на вимогу губернатора, в Австрії в залежності від земель це можуть бути ландтаги (парламенти) цих земель або певна кількість їх депутатів), представницького органу комуни (при цьому ініціатива про призначення референдуму може виходити від самої муніципальної ради (Бельгія, Македонія, Ірландія, Люксембург, Чехія, Естонія, Угорщина, Португалія, Фінляндія), або ж частини її депутатів (Болгарія, Угорщина), або ж однієї з її комісій (Угорщина), або ж виконавчого комітету представницького органу (Португалія) чи мера (Болгарія). В деяких країнах проведення регіонального і місцевого референдуму вимагає згоди відповідних законодавчих і виконавчих органів. Так, в Іспанії мер може призначити референдум тільки зі згоди більшості членів муніципальної ради і національного уряду.

III. правової (юридичної) сили рішень референдуму:

а) імперативні, коли рішення місцевого чи регіонального референдуму є остаточними, мають юридичну силу, носять обов'язковий характер (Вірменія, Болгарія, Македонія, Іспанія, Угорщина, Польща, Франція). У Португалії референдум має силу імперативного, якщо у ньому прийняло участь більше 50% виборців.

б) консультативні, коли радше проводиться опитування суспільної думки жителів громад з певного питання і рішення референдуму не мають загальнообов'язкового характеру (Бельгія, Данія, Естонія, Ірландія, Литва, Люксембург, Нідерланди, Фінляндія, Швеція). В Албанії референдум має консультативний характер у випадку зміни територіальних кордонів, що вимагає прийняття національного закону; в Італії консультативний референдум проводиться з питання створення нового регіону чи передачі певної території одного регіону іншому; в Чехії референдум має консультативний характер, коли він стосується питань, що відносяться до консультативних повноважень комуни.

IV. рівня (території) проведення референдумів:

а) регіональні референдуми;

б) місцеві референдуми;

в) одночасно регіональні і місцеві референдуми.

Найчастіше референдуми законодавчо передбачені як місцеві, так і ре-

гіональні (Австрія, Албанія, Болгарія, Іспанія, Італія, Російська Федерація, Польща, Угорщина, Хорватія, Франція (передбачені місцеві референдуми на рівні регіонів, департаменту і комуни; окрім цього, в цій країні існує інституційний референдум, який стосується конкретної території і статусу утворення (заморські департаменти і Корсика), Швеція, Швейцарія). Хоча тільки місцеві референдуми мають місце у Вірменії, Македонії, Ірландії, Естонії, Люксембурзі, на Мальті, в Португалії (до прийняття органічного закону про регіональні референдуми в автономних регіонах Азорських островів і на Мадері), Фінляндії, Чехії.

V. характеру референдуму:

- а) призупиняючі;
- б) відмінючі.

Більшість регіональних і місцевих референдумів мають призупиняючий характер (Вірменія, Іспанія, Нідерланди, Швейцарія (хоча кантональним правом цієї країни можуть бути передбачені і відмінючі референдуми). В Австрії результат референдуму залежить від законів суб'єктів федерації. Відмінючі регіональні та місцеві референдуми зустрічаються рідше. До числа країн, які передбачають такий різновид референдумів належать Мальта (правда, жодного разу він не проводився) та Італія.

V. предмету референдуму:

- а) зміна меж територій;
- в) питання фінансового характеру тощо.

На місцеві та регіональні референдуми можуть виноситися різні питання і, як правило, список таких питань законодавством зарубіжних країн не обмежується (Албанія, Македонія, Мальта, Польща, Фінляндія, Франція, Хорватія, Чехія, Естонія, Швейцарія). Існують тільки вимоги, що питання, які виносяться на референдум, мають відповідати національному і регіональному законодавству або нормам вищестоящего територіального органу чи повноваженням відповідного органу місцевого самоврядування. Хоча ряд держав виключають певні галузі із сфери дії референдуму. Наприклад, у Вірменії не можуть виноситись на референдум питання, які віднесені до відання представницьких органів, а також якщо вони відносяться до повноважень національних органів влади чи стосуються сфери прав людини. В Росії теж заборонені референдуми спрямовані на обмеження прав людини. Окрім того, у Вірменії, Бельгії, Італії, Іспанії, Португа-

лії, Росії і Хорватії виключені із сфери дії референдуму бюджетні, фінансові і податкові питання, або ж такими питаннями не можуть бути питання пов'язані з призначенням певних посадових осіб (Вірменія, Бельгія, Росія, Угорщина).

Найчастіше предметом місцевих та регіональних референдумів є зміна меж територіальних утворень (Австрія, Албанія, Італія, Нідерланди, Російська Федерація, Угорщина, Хорватія, Естонія, Швейцарія). Однак, в Португалії навпаки місцевий референдум стосовно зміни меж територіальних утворень може відбуватися тільки в рамках процедури консультацій з місцевими органами, а в Бельгії референдуми щодо територіальних змін взагалі заборонені.

В Ірландії місцевий референдум може стосуватися бюджетних питань, в Болгарії теж фінансових питань: договори про займи з банками чи іншими фінансовими установами; продаж, концесія, оренда, рента муніципального майна значної вартості чи яке має важливе значення для муніципалітету; будівництво приміщень, інфраструктури чи інших споруд для потреб муніципалітету, а також інвестиції, які не можуть бути забезпечені за рахунок звичайних зборів муніципалітету. В Польщі та деяких землях Австрії за ініціативи жителів на референдум можуть виноситись питання щодо дострокового припинення повноважень відповідного представницького органу.

Що ж стосується акта, який може бути винесений на місцевий чи регіональний референдум, то тут перш за все існує вимога, що правова природа такого акта має витікати з повноважень регіональних чи місцевих органів влади (Албанія, Вірменія, Бельгія, Болгарія, Данія, Естонія, Люксембург, Македонія, Нідерланди, Польща, Португалія, Російська Федерація, Угорщина, Фінляндія, Франція). Проте в деяких державах передбачені обмеження відносно таких актів. Наприклад, в Чехії на референдум не можуть виноситись регламенти муніципалітетів; на Мальті, навпаки, тільки такі акти можуть бути винесені на референдум. Законодавством Швейцарії передбачено, що предметом референдуму можуть бути будь-які акти місцевого чи регіонального характеру в тому числі закони (окрім кантональної конституції). Приблизно так само регулюється це питання в Австрії, де землі, як суб'єкти федерації, наділені правом самостійно визначати акти, які можуть бути винесені на референдум (перш за все, мова

йде про проекти законів, прийнятих регіональним парламентом (ландтагом), на місцевому рівні – про рішення муніципальних рад).

В той же час цікаво відзначити, що у Вірменії, Франції, Італії та на Мальті на референдум дозволяється виносити тільки належним чином підготовлені проекти документів. А в Чехії, Ірландії та Португалії діє правило, відповідно якого референдуми проводяться тільки з питань принципів чи пропозицій загального характеру. В інших державах референдуми можуть проводитися як з питань принципів, пропозицій загального характеру, так і з належним чином підготовлених проектів документів (Угорщина, Швейцарія).

Часто країнами практикується законодавче врегулювання спеціальних вимог до формулювання питань, які виносяться на референдум. Це відповідає Керівним принципам для конституційних референдумів на національному рівні, ухвалених Венеціанською комісією на 47 пленарній сесії (Венеція, 6-7 липня 2001 р.) та Кодексу належної практики щодо референдумів, ухваленого Радою з демократичних виборів на 19 засіданні (Венеція, 16 грудня 2006 р.) та Венеціанською комісією на 70 пленарній сесії (Венеція, 16-17 березня 2017 р.), які передбачають, що питання, які виносяться на референдум, повинні дотримуватись: єдності форми – одне питання не повинно поєднувати конкретно сформульованого проекту поправки із пропозицією у загальному формулюванні чи питанням у принципі; єдності змісту – за винятком повного перегляду тексту (Конституції, закону), повинен існувати внутрішній зв'язок між різними частинами кожного питання, винесеного на голосування, щоб гарантувати вільне волевиявлення виборця, якого не слід закликати підтримати чи відхилити як ціле пропозицію без внутрішнього зв'язку; перегляд кількох розділів тексту одночасно еквівалентний повному перегляду; єдності ієрархічного рівня – бажано, щоб одне питання не стосувалося одночасно законодавства різних ієрархічних рівнів⁶⁴⁰.

Відповідно до цих рекомендацій у Вірменії, Болгарії, Італії, Угорщині, Португалії та Швейцарії передбачено, що питання референдуму не повинні протирічити одне одному, їх взаємозв'язок має бути чітким і вони повинні витікати одне з одного чи мають бути пов'язані за своїм змістом.

640 Бакумов О.С. Конституційне право громадян України на участь у виборах і референдумах та проблеми його реалізації: монографія. – Х.: Право, 2015. – С. 169 - 170.

Законодавством Албанії визначено, що питання, які є предметом референдуму, мають бути зрозумілими, повними та недвозначними; у Вірменії – простими; в Угорщині – недвозначними; у Португалії – об'єктивними, зрозумілими і точними; у Франції – чесними, зрозумілими, недвозначними. Вимога чіткості формулювання питання, що дає змогу виборцю відповісти на нього «так» або «ні» має місце у Бельгії, Болгарії, Македонії, Мальті, Фінляндії, Хорватії, Чехії та інших країнах.

Також національним законодавством може врегулюватися кількість питань, що виносяться на референдум. Наприклад, у Вірменії може бути поставлене тільки одне питання в рамках кожного голосування, в Португалії – не більше трьох.

Як правило, на відміну від національних референдумів питання організації агітаційної кампанії на місцевих і регіональних референдумах врегульовано достатньо поверхово. У кращому випадку використовується правило *mutatis mutandis* тобто аналогія агітації на національних референдумах (Австрія, Македонія, Італія, Іспанія, Нідерланди, Португалія, Угорщина, Швейцарія). В деяких країнах забороняється приймати участь в агітаційній кампанії органам публічної влади (Вірменія, Португалія, Росія). В Австрії, хоча представники органів влади і можуть здійснювати агітацію, на них покладається обов'язок подавати об'єктивну інформацію щодо предмету референдуму. Аналогічне правило діє у Франції, Польщі та Швейцарії.

По-різному в країнах регулюється роль засобів масової інформації в агітаційній кампанії. Наприклад, у Франції агітація на телебаченні і радіо дозволяється тільки у випадку проведення інституційних референдумів і тільки на громадських каналах і громадських радіостанціях з вимогою рівної долі участі захисників і противників питання, що виноситься на референдум. Така ж вимога має місце на Мальті. В Іспанії відповідне законодавство обмежується регулюванням цього питання шляхом закріплення обов'язку безоплатного доступу до ЗМІ як прихильників, так, противників референдуму. В Іспанії безкоштовний доступ до засобів масової інформації гарантується тільки партіям, які представлені в парламенті регіону або провінції.

Саме фінансування організації проведення місцевих і регіональних референдумів здійснюється, як правило, за рахунок того місцевого орга-

ну, який ініціює проведення референдуму (Хорватія, Польща, Македонія, Фінляндія). І доволі часто на рівні законів забороняється використання публічних коштів на такий захід (Вірменія, Португалія, Російська Федерація, Швейцарія). Натомість в Австрії можливість помірною використання державних коштів дозволяється, в Іспанії пропагандистська інформація розповсюджується на основі пільгових тарифів, на Мальті державні кошти можуть використовуватися для розповсюдження інформації про референдум, однак не для агітації питань, що виносяться на референдум.

Участь громадян у референдумі практично у всіх країнах є добровільною. Тільки в одному швейцарському кантоні передбачено обов'язок голосувати на референдумі. Саме голосування відбувається протягом одного дня. Це, як правило, у неділю. Однак законодавством Фінляндії передбачено, що комунальний референдум не може проводитися у неділю, якщо це перший день нового року, тринадцятий день нового року, день Пасхи, 1-го травня, день Трійці, День незалежності, Різдво і в інші дні різдвяних канікул. Також комунальні референдуми не можуть проводитися у день проведення комунальних виборів, загальнонаціональних виборів чи загальнонаціонального референдуму. Натомість, у Чехії, навпаки, якщо місцевий референдум співпадає з днем проведення національних, регіональних чи місцевих виборів, голосування може відбуватися і при цьому два дні.

Позитивним моментом деяких країн є те, що вони передбачають або дострокове голосування для тих, хто не може цього зробити у день проведення референдуму (Російська Федерація – протягом 15 днів у важкодоступних населених пунктах, на судах, полярних станціях і за межами країни), або голосування по пошті, наприклад, протягом 30 днів у Швеції і трьох тижнів у Швейцарії. У Фінляндії комунальна виборча комісія для цього не пізніше як за 19 днів до дня голосування висилає кожному виборцю бюлетені, а також спеціальний виборчий конверт, супроводжувачий лист і зовнішній конверт⁶⁴¹. Виборці, що голосують по пошті, заповнюють отриманий виборчий бюлетень, вкладають його у виборчий конверт, заповнюють і власноруч підписують супроводжувачого листа, якого разом з виборчим конвертом запечатують у зовнішній конверт і відправляють по

⁶⁴¹ Виборці, які з певних причин не отримали таких документів, мають право звернутися до комунальної виборчої комісії з вимогою надання їм вищевказаного пакета документів.

почті на адресу комунальної виборчої комісії з розрахунком, щоб вона отримала конверт не пізніше 19.00 п'ятниці, яка буде передувати дню голосування. В подальшому комунальна виборча комісія здійснює підрахунок голосів виборців, що проголосували по почті, проставляючи спеціальний штампель на таких бюлетенях. При цьому вона може визнати бюлетень недійсним якщо:

- 1) виборчий конверт містить декілька бюлетенів чи інші документи;
- 2) виборчий конверт пошкоджений або на ньому мають місце не дозволені відмітки;
- 3) замість бюлетеня використаний інший документ, а не бюлетень встановленого комунією зразка;
- 4) на бюлетені відсутній спеціальний штампель;
- 5) на бюлетені міститься прізвище виборця чи інші відмітки, які можуть ідентифікувати виборця;
- 6) виборець поставив відмітки навпроти декількох альтернатив, які містяться у бюлетені;
- 7) незрозуміло за яку альтернативу проголосував виборець.

Вимоги щодо кворуму участі громадян у місцевих чи регіональних референдумах зустрічаються не так часто і при цьому вони різні. В Болгарії, на Мальті, в Росії, Португалії, Хорватії і Чехії мінімальна кількість виборців, що повинні прийняти участь у референдумі складає 50%, в Польщі – 30%, в Бельгії – тільки 10% мешканців провінції, що мають право голосу, і від 10 до 20% мешканців комуни.

Натомість в Угорщині референдум визнається таким, що відбувся, якщо за його предмет проголосувало не менше 25% зареєстрованих виборців; у Вірменії – третина зареєстрованих виборців; у Чехії поділ чи об'єднання комун вимагає підтримки 50% зареєстрованих виборців.

Рішення, прийняті на референдумі, імплементуються відповідними органами влади. В Португалії, у випадку позитивної відповіді громадян на обов'язковому референдумі, місцеві органи влади повинні прийняти відповідний акт щодо імплементції рішення референдуму протягом 60 днів. В Російській Федерації такий акт мають прийняти протягом 3 місяців з дня проведення референдуму. В деяких державах, де передбачені тільки консультативні референдуми, місцеві та регіональні органи також зобов'язані здійснювати відповідні кроки по імплементції рішень референдуму. На-

приклад, у Нідерландах органи влади повинні після референдуму знову вносити на розгляд питання, з якого прийнято рішення консультативним референдумом щодо зміни відповідних актів; у Бельгії рада провінції чи муніципалітету після проведення консультативного референдуму має обґрунтовувати своє рішення, яке вона приймає з питань, що були предметом референдуму.

Аналіз зарубіжного референдного законодавства показує, що суб'єктами контролю щодо питань організації та проведення місцевих й регіональних референдумів, є різні інституції, але, насамперед, – це судові органи: на Мальті – це конституційний суд; в Бельгії, Фінляндії, Польщі, Франції – це адміністративні суди; у Вірменії, Болгарії, Угорщині – це загальні місцеві чи окружні суди (в залежності від виду референдуму, відповідно місцевого або регіонального); в Росії – суди федерального значення. Однак, у Хорватії питання такого контролю відноситься до компетенції конституційного суду і державної виборчої комісії. У Македонії питання щодо порушення права голосу на референдумі відноситься до повноважень судів загальної юрисдикції чи виборчих комісій, а питання порушення Конституції – до конституційного суду. В Італії зміст і формулювання питань референдуму це відання конституційного суду, а спір щодо результату референдуму – адміністративного судового органу. В Португалії конституційний суд обов'язково виносить рішення щодо конституційності і законності питання, яке виноситься на референдум.

Натомість в Ірландії референдуми взагалі виключені із судового контролю. У Фінляндії кінцеве рішення з питань референдуму приймає центральна виборча комісія. Федеральні землі Австрії та кантони Швейцарії законодавчо самостійно визначають компетентні органи для розгляду спірних питань організації та проведення місцевих й регіональних референдумів (проте кінцеве рішення про порушення політичних прав на кантональному рівні при проведенні референдуму має право вносити тільки Федеральний суд Швейцарії).

Що ж стосується практики проведення місцевих і регіональних референдумів, то слід відзначити, що найчастіше вони проводяться на «батьківщині» цього інституту в Швейцарії. Хоча доволі активно цю форму народовладдя використовують і в Італії, Нідерландах, Македонії (тільки на муніципальному рівні), Угорщині та Швеції. У Фінляндії перший комуналь-

ний референдум був проведений 12 травня 1991 р. в Тусбю (після прийняття Закону про проведення консультативних комунальних референдумів № 656/1990, який набрав чинності 1 серпня 1990 р.) і на сьогодні там відбулося ще 35 місцевих референдумів в 35 комунах. Час від часу місцеві референдуми проводять в Данії, Російській Федерації, Чехії (більше 130 референдумів). В Естонії і Фінляндії місцеві референдуми частіше всього стосуються об'єднання комун. Натомість в Португалії відбулося тільки 2 місцевих референдуми, Іспанії – 5 регіональних, які стосувалися затвердження статусу автономій, на Мальті – 1. Є країни, наприклад, Албанія та Вірменія, які законодавчо передбачають інститут місцевих чи регіональних референдумів, однак на практиці його не реалізовували жодного разу⁶⁴².

В Україні станом на 2009 р. було проведено 150 місцевих референдумів: 55 – з питань адміністративно-територіального устрою; 36 – з питань зміни назви населеного пункту; 34 – з інституційних питань, включаючи дострокове припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування; 12 – з питань благоустрою населених пунктів; 12 – з земельних питань; 9 – з інших питань. Всього з 1991 р. по червень 2012 р. було проведено 165 місцевих референдумів⁶⁴³. Надалі місцеві референдуми в нашій країні не проводилися у зв'язку з набуттям чинності Закону України «Про всеукраїнський референдум» і припиненням дії Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Однак виходячи з тої кількості місцевих референдумів, які мали місце в Україні до 2012 р., і з тих питань, які виносилися на референдум, можна зробити висновок, що ця форма безпосередньої демократії є доволі ефективною, вона має свої безумовні переваги і вітчизняний законодавець зобов'язаний якнайшвидше прийняти відповідний закон, який унормує втілення такої форми народного суверенітету на місцевому рівні.

Окрім виборів і референдумів, світовій практиці державотворення відомі і інші форми безпосередньої демократії, до числа яких можна віднести:

- 1) плебісцити;
- 2) дорадчі опитування;

642 Основополагающие документы Венецианской комиссии в области избирательного права и политических партий. – Кишинев: Cu drag, 2016 (Ф.Е.-Р. «Тірографія Centrală»). – 560 р.

643 Бакумов О.С. Конституційне право громадян України на участь у виборах і референдумах та проблеми його реалізації: монографія. – Х.: Право, 2015. – С. 180. (248 с.)

- 3) народні обговорення (опитування громадян, публічні слухання, громадські обговорення);
- 4) народні ініціативи;
- 5) народні вето;
- 6) народні законодавчі (правотворчі) ініціативи;
- 7) народні збори;
- 8) відкликання депутатів тощо.

Зразу ж зауважимо, що в правничій науці стосовно терміну «плебісцит» не існує чіткого розуміння його правової природи. Одні пов'язують плебісцит із вирішенням лише важливих, доленосних проблем; інші підкреслюють консультативний характер плебісциту (хоча відомі непоодинокі випадки, коли референдум визнається консультативним, а плебісцит – схвалюючим); ще інші вбачають специфіку цього інституту у формі опитування виборців і т. ін. Так, автори навчального посібника «Виборче право України» пишуть: «Плебісцит (лат. plebiscitum – рішення народу) – всенародне голосування з найважливіших питань державного життя; дорадчий референдум»⁶⁴⁴.

О.І. Юристовський розрізняє плебісцит від референдуму, виходячи з їх правової природи. На його думку, референдум відрізняється від плебісциту тим, що останнім, зазвичай, називають попереднє опитування населення перед проведенням якогось акту, і причому, не в галузі законодавчій (рішення плебісциту не мають сили закону), а при розв'язанні загальнополітичних питань, головнo – устанoвленні державної приналежності якої-небудь території;

– плебісцит (лат. plebiscitum, від plebs – простолюд і scitum – рішення, постанова – буквально: рішення народу) – всенародне голосування з метою виявлення у громадян (шляхом опитування) їхньої думки, позиції стосовно якогось важливого питання державного значення, насамперед, щодо зміни державної приналежності певної території або визначення її статусу як території новоутвореної держави; різновид референдуму⁶⁴⁵.

Близькими за правовою природою до плебісцитів (чому їх часто ще називають консультативними референдумами) є дорадчі опитування – це форма безпосередньої демократії, яка полягає у виявленні шляхом голо-

644 Виборче право України. Навчальний посібник /За ред. В.Ф. Погорілка, М.І. Ставнійчук. – К.: Парламентське вид-во, 2003. – С. 362.

645 Суспільно-політична думка: Словник-довідник / [укл.: О.І. Юристовський]. Львів: вид-во «Сполом», 2008. С. 500, 593.

сування волі громадян при вирішенні важливих питань місцевого значення. Результати дорадчого опитування розглядаються органами публічної влади і повинні ними враховуватися при прийнятті відповідних рішень з питань, що виносилися на опитування (наприклад, Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. передбачалося: «Якщо проекти законів, інших рішень Верховної Ради України або рішень місцевої Ради народних депутатів не відповідають результатам всеукраїнського або відповідного місцевого дорадчого опитування, такі закони, рішення можуть бути прийняті лише більшістю не менш як дві третини від загальної кількості народних депутатів України або депутатів відповідної місцевої Ради народних депутатів»).

Натомість народні обговорення (опитування громадян) характеризуються тим, що вони проводяться в довільному порядку. Це форма безпосередньої муніципальної демократії, що проводиться з метою виявлення ставлення громадян до певних рішень чи ініціатив органів місцевого самоврядування. Щодо них не існує загальнообов'язкових вимог відносно створення ініціативних груп, порядку проведення та предмету опитування громадської думки.

Хоча в Російській Федерації Федеральним законом «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» доволі детально врегульовано порядок проведення опитування громадян. Зокрема, ним передбачено, що опитування громадян проводиться на всій території муніципального утворення або його частини для виявлення думки населення і врахуванні її при прийнятті рішень органами і посадовими особами органів публічної влади. В опитуванні мають право приймати участь тільки мешканці муніципального утворення, що наділені виборчим правом.

Опитування може проводитися за ініціативою представницького органу муніципального утворення або глави муніципального утворення – з питань місцевого значення, або за ініціативою органів державної влади суб'єктів Російської Федерації – для врахування думки громадян при прийнятті рішень про зміну цільового призначення земель муніципального утворення для об'єктів регіонального чи міжрегіонального значення.

Рішення про призначення опитування громадян приймається представницьким органом муніципального утворення і в ньому має бути зазначено:

- 1) дата і терміни проведення опитування;
- 2) формулювання питання (питань), що є предметом опитування;
- 3) методика проведення опитування;
- 4) форма опитувального листа;
- 5) мінімальна кількість мешканців муніципального утворення, які повинні прийняти участь в опитуванні.

Жителі муніципального утворення мають бути проінформовані про проведення опитування громадян не пізніше як за 10 днів до його проведення.

Фінансування заходів, пов'язаних з організацією підготовки і проведенням опитування громадян, здійснюється:

- 1) за рахунок коштів місцевого бюджету – при проведенні опитування по ініціативі органів місцевого самоврядування;
- 2) за рахунок коштів бюджету суб'єкта Російської Федерації – при проведенні опитування по ініціативі органів державної влади відповідного суб'єкта Російської Федерації.

Слід зазначити, що результати опитування громадян не мають обов'язкових правових наслідків.

В навчально-науковій літературі підкреслюється, що ця форма безпосередньої демократії найчастіше використовувалася і використовується сьогодні в країнах соціалістичного табору, оскільки результати обговорень є більш прогнозованими, а відповідно і безпечнішими для правлячого режиму, ніж результати референдуму⁶⁴⁶.

Окрім опитування громадян Федеральний закон «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» від 6 жовтня 2003 р. (в редакції від 6 лютого 2019 р.) передбачає ще публічні слухання і громадські обговорення. Перші проводяться мешканцями муніципального утворення з ініціативи самого населення, представницького органу чи глави муніципального утворення або глави місцевої адміністрації для обговорення проектів муніципальних правових актів з питань місцевого значення (проекту статуту муніципального утворення, а також проекту муніципального нормативного правового акта про внесення змін і доповнень до даного статуту⁶⁴⁷; проекту місцевого бюджету і звіту про

646 Виборче право України. Навчальний посібник /За ред. В.Ф. Погорілка, М.І. Ставнійчук. – К.: Парламентське вид-во, 2003. – С. 327.

647 Окрім випадків, коли до статуту муніципального утворення вносяться зміни у формі точного

його виконання; проекту стратегії соціально-економічного розвитку муніципального утворення тощо).

Порядок організації і проведення публічних слухань визначається статутом муніципального утворення і (або) нормативними правовими актами представницького органу муніципального утворення і повинен передбачати завчасне оповіщення мешканців муніципального утворення про час і місце проведення публічних слухань, попереднє ознайомлення громадян з проектом муніципального правового акта, опублікування результатів публічних слухань, включаючи вмотивованість і обґрунтованість прийнятих рішень.

Ця вимога стосується й організації громадських обговорень, які можуть проводитися по проектах генеральних планів; проектам правил землекористування і забудови; проектам планування території; проектам межування територій; проектам благоустрою території; проектам, що передбачають внесення змін в один із вищезазначених затверджених документів; проектам рішень про надання дозволу на відхилення від встановлених параметрів будівництва, реконструкції об'єктів капітального будівництва і т. ін., якщо з цих питань не проводяться публічні слухання.

Народна ініціатива (франц. initiative, від лат. initium – початок) – форма безпосередньої демократії, змістовно пов'язана з прийняттям парламентом відповідних законодавчих актів і внесенням змін до конституцій, а також проведенням референдуму. Історично попередником народної ініціативи було право петицій, визнане за підданими ще у Біллі про права 1689 р. (Англія). За часів Великої французької революції XVIII ст. це право вважалося правом «активних громадян» (тобто наділених виборчими правами), за якими вони могли звертатися до державних інституцій, насамперед до законодавчого органу, з пропозиціями і клопотаннями щодо поліпшення організації їх роботи. Звернення сприймалося як ініціатива (участь) громадян у державному владарюванні, зокрема законотворчості.

У сучасній конституційній теорії і практиці виділяються два основні різновиди народної ініціативи: референдна (референдарна) та законодавча. Народна референдна ініціатива – це вимога певної кількості виборців, встановленої конституцією, провести у визначеній формі референдум

відтворення положень Конституції Російської Федерації, федеральних законів, конституції (статуту) або законів суб'єктів Російської Федерації з метою приведення даного статуту у відповідність з цими нормативними правовими актами.

(народне голосування). Такий референдум проголошується чи призначається уповноваженим на це органом. У теорії конституційного права він визначається як петиційний референдум (про що ми писали вище). Особливістю народної референдної ініціативи є те, що вона поєднує дві форми прямої демократії – народну ініціативу та референдум.

Уперше народну референдну ініціативу було конституйовано в окремих кантонах Швейцарії у першій половині XIX ст. Сьогодні ця форма прийнята в ряді держав (Албанія, Білорусь, Грузія, Італія, Латвія, Литва, Македонія, Португалія, Сербія, Словаччина, Словенія, правда, в основному на національному рівні, за винятком ФРН, де вона конституйована на рівні земель) і за відповідними референдумами визнається зобов'язальний характер⁶⁴⁸.

Законодавча народна ініціатива проявляється через народне вето і народну законодавчу ініціативу.

Народне вето – форма безпосередньої демократії, що являє собою голосування громадян з метою відміни прийнятого парламентом закону чи будь-якого іншого правового акта, прийнятого представницьким органом публічної влади.

Як інститут безпосередньої муніципальної демократії народне вето полягає у тому, що громадяни висловлюються проти рішень органів місцевого самоврядування, накладають вето на їх дію. Таким чином предметом народного вето виступає нормативний акт відповідного представницького органу муніципальної влади, дію якого жителі громади анулюють.

Інститут народного вето вперше запроваджено в кантоні Ваадт Швейцарії у 1845 р. Сьогодні він діє в окремих кантонах тієї ж Швейцарії, в Італії, Латвії. Однак на муніципальному рівні функціонування інституту народного вето зустрічається вкрай рідко.

Це ж стосується і інституту народної законодавчої (правотворчої) ініціативи – форми безпосередньої демократії, змістовно пов'язаної з правом народу (точніше певної кількості виборців), запропонувати парламенту чи іншому представницькому виборному органу прийняти, змінити чи відмінити конституцію, закон або інший правовий акт.

Інститут народної законодавчої ініціативи вперше було запроваджено в ряді швейцарських кантонів у першій половині XIX ст., надалі він отри-

648 Шаповал В. М. Народна ініціатива. Юридична енциклопедія: В 6 т. Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. С. 47.

мав своє визнання в деяких штатах США. Сьогодні він передбачений конституціями і законами цілого ряду країн. Зокрема, на загальнонаціональному рівні він має місце в Австрії, Іспанії, Італії, Швейцарії, Філіппінах, на регіональному – народна законодавча ініціатива застосовується у США, Швейцарії, Російській Федерації та деяких інших федеративних країнах. Законодавчо не передбачений цей інститут у мусульманських країнах, де домінує концепція аш-шура, і в тих країнах англосаксонського права, де панує ідея верховенства парламенту.

В часи зародження цього інституту малося за мету зобов'язати законодавчий орган розробити і прийняти закон за змістом пропонованого виборцями питання, а в разі відмови зробити це – спонукати його винести це питання на референдум. За таких умов розробка відповідного законопроекту визнавалася функцією законодавчого органу. З часом було прийнято інший порядок реалізації народної законодавчої ініціативи: самі виборці, які виступали з ініціативою, готували законопроект і пропонували його законодавчому органу. Останній або приймав цей законопроект, або виносив його на референдум⁶⁴⁹.

Сьогодні існує два різновиди народної законодавчої ініціативи: 1) оформлена (сформована), яка являє собою готовий проект нормативного акта, що подається представницькому органу для обговорення і прийняття, і 2) неформована (несформована), яка виражається в загальних пропозиціях, побажаннях, принципах законодавчого характеру, з яких має висловити свою позицію парламент чи інший представницький орган, що наділений такими повноваженнями.

Законодавча (правотворча) ініціатива готується ініціативною групою громадян, що наділені правом голосу. Мінімальна чисельність такої групи, як правило, встановлюється статутом муніципального утворення чи іншим нормативно-правовим актом представницького органу муніципального утворення. Наприклад, в Російській Федерації вона складає не більше 3% від числа мешканців муніципального утворення, що мають право голосу.

В деяких країнах також передбачено, що правотворча ініціатива повинна бути протягом чітко встановленого строку (загалом не довше шести місяців) підтримана певною кількістю підписів громадян, достовірність

649 Шаповал В. М. Народна ініціатива. Юридична енциклопедія: В 6 т. Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. С. 48.

яких часто підтверджується спеціальною перевіркою і засвідчується нотаріусом чи іншою посадовою особою місцевого самоврядування на рівні громади. Підписи виборців мають містити імена, прізвища, місце проживання виборців чи назву громади, в списки якої внесений виборець.

Предметом народної законодавчої (правотворчої) ініціативи можуть бути різноманітні питання, окрім тих, які зобороняється виносити, як, наприклад, і на референдум – питання бюджету, податків, амністії, міжнародних відносин і т. ін.

Проект муніципального правового акта, внесеного в порядку реалізації правотворчої ініціативи громадян, підлягає обов'язковому розгляду органом місцевого самоврядування або посадовою особою місцевого самоврядування, до компетенції яких відноситься прийняття такого акта (в Росії – це протягом трьох місяців з дня його внесення). При цьому представникам ініціативної групи має бути забезпечена можливість довести свою позицію, аргументи на користь необхідності його прийняття.

Збори громадян – форма безпосередньої демократії, яка передбачає мирні зібрання громадян для вирішення питань місцевого характеру. Ініціаторами проведення таких зборів виступають жителі громади. Предметом зборів можуть бути будь-які питання муніципального значення, якщо їх вирішення не відноситься винятково до компетенції органів публічної влади. Рішення, прийняті на таких зборах, мають загальнообов'язковий характер. Вони не можуть протирічити законодавству країни і повинні виконуватися жителями відповідної громади, органами і посадовими особами публічної влади у встановлені терміни. Сьогодні така форма безпосередньої муніципальної демократії доволі поширена у країнах Європи (Білорусь, Польща, Болгарія, Угорщина, Чехія та ін.).

В Україні питання проведення зборів громадян регулюється Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якому ст. 8. «Загальні збори громадян» закріплює: «1. Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення. 2. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності. 3. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади»⁶⁵⁰.

650 Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України

В Російській Федерації збори громадян проводяться для обговорення питань місцевого значення, інформування населення про діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Вони можуть проводитися як за ініціативою населення, так і за ініціативою представницького органу чи глави муніципального утворення. Такі збори громадян наділені правом приймати звернення до органів і посадових осіб місцевого самоврядування, розглядати інші питання, що віднесені до відання зборів громадян статутом територіального утворення, а також вони можуть обирати осіб, уповноважених представляти збори громадян у взаємовідносинах з органами і посадовими особами місцевого самоврядування. Рішення, прийняті на зборах громадян, підлягають офіційному оприлюдненню і обов'язковому розгляду органами і посадовими особами місцевого самоврядування, до компетенції яких відноситься розгляд таких питань.

Окрім зборів громадян в Росії Федеральним законом «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» передбачено і такі форми безпосередньої муніципальної демократії як сходи громадян і конференції громадян (збори делегатів).

Зокрема, ст. 25 цього закону проголошує, що в поселеннях з кількістю мешканців, наділених виборчим правом, не більше 100 чоловік для вирішення питань місцевого значення проводяться сходи громадян. Такі ж сходи можуть проводитися і у поселеннях з кількістю мешканців, наділених виборчим правом, більше 100 але не більше 300 чоловік, якщо це передбачено статутом муніципального утворення. Сходи громадян повноважні, якщо у них приймає участь не менше половини мешканців поселення, наділених виборчим правом.

Сходи громадян можуть скликатися главою муніципального утворення самостійно або з ініціативи групи мешканців поселення у кількості не менше 10 чоловік. Проведення такого сходу забезпечується главою муніципального утворення. Воно має відповідати приписам статуту муніципального утворення і передбачати завчасне повідомлення мешканців про час, місце проведення і порядок денний сходи громадян.

Оскільки сходи громадян наділені повноваженнями представницького органу муніципального утворення, участь в них громадян виборних посадових осіб місцевого самоврядування є обов'язковою.

Рішення сходин громадян вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало більше половини учасників сходу. Воно підлягає офіційному оприлюдненню і обов'язковому виконанню на території відповідного поселення.

Ст. 30 Федерального закону «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» закріплює, що у випадках, передбачених статутом муніципального утворення і (або) нормативними правовими актами представницького органу муніципального утворення, статутом територіального громадського самоврядування, повноваження зборів громадян можуть здійснюватися конференцією громадян (зборами делегатів), порядок призначення і проведення яких визначаються статутом муніципального утворення і (або) нормативними правовими актами представницького органу муніципального утворення, статутом територіального громадського самоврядування. Підсумки такої конференції (зборів делегатів) підлягають офіційному оприлюдненню⁶⁵¹.

Доволі цікава форма зборів громадян має місце у Швейцарії, де вона називається ландсгемайнде – це загальні збори громадян в кантонах і напівкантонах – Гларус, Обвальден, Нідвальден, Аппенцель-Ауссерроден і Аппенцель-Іннерроден. Такі збори громадян проводяться, зазвичай, на великій галявині в урочистій обстановці. Чисельність учасників таких зборів різноманітна і залежить від кількості виборців відповідних кантонів і напівкантонів. Так в Гларусі вона доходить до 10 тис. виборців, в Обвальдені, Аппенцель-Ауссерроден і Аппенцель-Іннерроден – до 1,1 тисяч, в Нідвальдені – до 2,5 тисяч. Під час ландсгемайнде кожен має порушити нагальне питання, що тут же вирішується всіма виборцями, а його результати оцінюються «на око». Голосування може відбуватися багаторазово. Допустимим і бажаним є переконання опонентів на користь прийняття рішення підтриманого більшістю. В ідеалі, рішення ландсгемайнде приймається одноставно⁶⁵².

Інший різновид безпосередньої муніципальної демократії – це відкликання депутатів та виборних посадових осіб органів місцевого самовряду-

651 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/pr

Виборче право України. Навчальний посібник /За ред. В.Ф. Погорілка, М.І. Ставнійчук. Київ: Парламентське вид-во, 2003. С. 331-332.

вання. Такий інститут має місце в Японії, де відповідно до частини першої ст. 15 Конституції народ має право знімати з посад обраних ним публічних посадових осіб. Таким чином депутати муніципальних представницьких органів можуть бути відкликані голосуванням більшістю виборців відповідної громади, що проводиться на вимогу 1/3 з них.

В Швейцарії цей інститут існує на кантональному рівні: в Шафхаузені щодо осіб, які здійснюють виконавчу владу і кантонального парламенту на вимогу 1 тис. виборців; у Валлісі – щодо депутатів кантонального парламенту на вимогу 1,5 тис. виборців; 5 тис. виборців повинні виступити з ініціативою відкликання депутата кантонального парламенту в Люцерні та Аарау, 11 тис. – в Тессині, 12 тис. – у Берні⁶⁵³.

У Росії відкликання депутата, члена виборного органу місцевого самоврядування, виборної посадової особи місцевого самоврядування передбачено Федеральним законом «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» і воно відбувається за умови здійснення цими особами конкретних протиправних рішень чи дій (бездіяльності), які підтверджені судовим рішенням. Збір підписів на підтримку такої ініціативи здійснюється ініціативною групою. Рішення по даному питанню приймає відповідна виборча комісія муніципального утворення, яка на період відкликання стає комісією з відкликання. Вона ж перевіряє достовірність підписів, їх достатність для призначення відкликання тощо. Процедура відкликання депутата, члена виборного органу місцевого самоврядування, виборної посадової особи місцевого самоврядування повинна забезпечувати їм можливість дати виборцям пояснення з приводу обставин, що висуваються в якості підстав для їх відкликання. Саме голосування з їх відкликання проводиться за тими ж процедурами що й голосування на виборах⁶⁵⁴. Депутат, член виборного органу місцевого самоврядування, виборна посадова особи місцевого самоврядування вважається відкликаною, якщо за відкликання проголосувало не менше половини виборців, зареєстрованих у відповідному муніципальному утворенні (виборчому окрузі).

В науковій та навчальній літературі називаються і інші інститути без-

653 *Иностранное конституционное право*. Под ред. проф. В. В. Маклакова. Москва: Юристъ, 1996. С. 233.

654 *Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс*. – В 2 т. Т. 1. – М.: Юристъ, 2007. – С. 412-413.

посередньої муніципальної демократії у зарубіжних країнах (мітинги, походи, демонстрації, петиції, політичні страйки, протести, пікетування і т. ін.⁶⁵⁵), що свідчить про важливість демократичних засад розвитку держави і суспільства і багатогранність сучасного суспільно-політичного життя на муніципальному рівні.

⁶⁵⁵ Виборче право України. Навчальний посібник /За ред. В.Ф. Погорілка, М.І. Ставнійчук. – К.: Парламентське вид-во, 2003. – С. 324.

Глава VI

Особливості здійснення місцевого самоврядування в зарубіжних державах в окремих сферах місцевого життя

§ 1. Особливості здійснення місцевого самоврядування в бюджетно-фінансовій сфері⁶⁵⁶

У контексті сучасних конституційно-модернізаційних процесів у сфері децентралізації влади в Україні на особливу увагу заслуговує розвиток фінансової основи територіальних громад. Конституція України визначає принципові засади формування і структуру фінансової основи місцевого самоврядування в Україні. Це зумовлено передусім тим, що ефективне функціонування місцевого самоврядування значно залежить від наявності в володінні та вільному розпорядженні територіальних громад фінансових та інших ресурсів, необхідних для виконання покладених на них завдань. Складовою частиною фінансової основи місцевої демократії є місцеві бюджети та інші кошти, якими можуть розпоряджатися органи, обрані територіальними громадами. Кошти органів місцевого самоврядування мають бути відповідними наданим їм Конституцією і законодавством функціям і повноваженням.

Традиційно фінансово-економічна основа місцевого самоврядування може розглядатися, як: конституційна гарантія місцевого самоврядування; інститут конституційного права; інститут муніципального права. Фінансово-економічна основа місцевого самоврядування також регулюється нормами фінансового, конституційного, муніципального права. Складовою фінансово-економічної основи є, зрозуміло, фінансова основа, яка врегу-

656 У цій монографії використано матеріали наукових праць О. А. Музики-Стефанчук: Музика-Стефанчук О. А. Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах: учебное пособие. Київ: Правова єдність, 2009. 224 с.; Музика-Стефанчук О. А. Органи публічної влади як суб'єкти бюджетних правовідносин: монографія. Хмельницький: Хмельниц. ун-т управ. та права, 2011. 384 с.; Музика-Стефанчук О. А. Оподаткування доходів громадян як доходне джерело бюджетів: зарубіжний досвід. Порівняльне правознавство: зб. наук. праць: сучасний стан і перспективи розвитку. 2010. С. 344–346; Музика-Стефанчук О. А. Конституційна регламентація місцевих фінансів у постсоціалістичних європейських країнах. Актуальні проблеми конституційного права та державотворення: зб. наук. пр., присвяч. 70-ій річниці з дня народж. першого голови Конституц. Суду України Л. П. Юзькова / Хмельн. ун-т упр. та права. Хмельницький: Вид-во Хмельн. ун-ту упр. та права, 2008. Ч. 2. С. 314–319 та інші праці автора з відповідної тематики.

льовується правовими нормами і набуває вже статусу фінансово-правової основи, та економічна чи матеріальна основа.

У світлі конституційних та адміністративно-правових реформ розглядуване питання в Україні та зарубіжних країнах набуває все більшої актуальності.

Відповідно до ст. 142 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад⁶⁵⁷. При цьому, територіальні громади сіл, селищ і міст мають право об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування⁶⁵⁸. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Як правовий інститут фінансово-економічна основа місцевого самоврядування – це сукупність правових норм, що регулюють певне коло суспільних відносин, які пов'язані із формуванням і використанням об'єктів комунальної (муніципальної) власності, місцевих бюджетів та інших міс-

657 Під поняттям «організація управління районами в містах», що міститься, зокрема, в ч. 1 ст. 142 і деяких інших статтях Конституції України, слід розуміти повноваження міських рад як органів місцевого самоврядування в містах з районним поділом приймати рішення щодо: матеріально-фінансового та організаційного забезпечення здійснення місцевого самоврядування в районах міста; утворення чи не утворення в місті районних рад та в разі їх утворення визначення обсягу і меж повноважень районних рад; адміністративно-територіального устрою та з інших питань у межах і порядку, визначених Конституцією та законами України (див.: Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/2001 від 13 липня 2001 р. у справі № 1-39/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій).

658 Це конституційне положення враховано у ч. 1 ст. 62 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. Так, держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економічним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому законом про державний бюджет.

цевих фінансів в інтересах населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Фінансово-економічну основу місцевого самоврядування складають:

1. муніципальна власність (Великобританія, США) чи комунальна власність (Франція, Німеччина, Україна);
2. доходи місцевих бюджетів;
3. інші фінансові ресурси органів місцевого самоврядування (інші місцеві фінанси);
4. майно, яке перебуває в державній власності та передане в управління органам місцевого самоврядування, а також, відповідне до законодавства, інша власність, яка слугує задоволенню місцевих потреб населення.

Під матеріальною (економічною) основою органів місцевого самоврядування можна розуміти різноманітні майнові та немайнові права, зокрема на землю, природні ресурси, будівлі, виробничі об'єкти, транспортні засоби та інші самохідні механізми, оргтехніку тощо, які призначені для задоволення місцевого публічного інтересу⁶⁵⁹.

Фінансову основу органів місцевого самоврядування традиційно складають кошти бюджетів, включаючи кошти цільових бюджетних фондів, спеціальні кошти (фонди) бюджетних установ, фінанси підприємств, що перебувають у комунальній власності відповідної територіальної громади, тощо⁶⁶⁰. Тобто фінансову основу місцевого самоврядування складає та частина публічних фінансів⁶⁶¹, що призначена для місцевих потреб.

659 У теорії фінансового права нині доволі часто можна зустріти категорію «публічність» і «публічний інтерес». Критерієм розмежування публічного і приватного у праві, як слушно зазначає А. Нечай, виступає саме інтерес: для публічного права переважне значення мають державні інтереси, правовий статус її органів, посадових осіб, а також регулювання відносин, що відрізняються яскраво вираженим суспільним характером; для приватного права основним є інтереси окремих осіб (Нечай А.А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків: Монографія. – Чернівці: Рута, 2004. – 29). Публічний інтерес, на думку Н.Ю. Пришви, – це концентрований вираз загальної соціальних потреб і устремлінь; це визнаний державою і забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого є умовою та гарантією її існування і розвитку (Пришва Н.Ю. Правове регулювання публічних доходів // Вісник Київського національного університету. Юридичні науки. – 2005. – Вип. 63 – 64. – С. 71).

660 Музика О.А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством. – К.: Атіка, 2004. – С. 43.

661 На думку А.А. Нечай «публічні фінанси – це суспільні відносини, які пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу і виникають у процесі утворення, розподілу (перерозподілу) та використання фондів коштів держави, органів місцевого самоврядування та фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, незалежно від форми власності таких фондів.» (Нечай А.А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків: Монографія. – Чернівці: Рута, 2004. – С. 61).

Розглянувши економічну та фінансову основу місцевого самоврядування, визначимо фінансово-правову основу місцевого самоврядування. Отже, фінансово-правова основа місцевого самоврядування – це сукупність відносин у галузі бюджету і податків, яка врегульовується нормами конституційного, муніципального та фінансового права з метою створення механізму формування та витрачання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення виконання завдань і функцій органів місцевого самоврядування, а також вирішення питань місцевого значення.

Фінансова діяльність органів місцевого самоврядування без сумніву є прямим вираженням саме публічного інтересу, а з цього випливає, що грошові фонди органів місцевого самоврядування (місцеві фінанси) і відносини з приводу цих фондів є також публічними. Отже, правове регулювання фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, як слушно зазначає А.А. Нечай, становлять предмет галузі публічного, а не приватного права⁶⁶². Автор цитованої статті порушує питання про появу нового «муніципального фінансового права» і наводить аргументи не на користь нової галузі права. Так, суттю і метою фінансової діяльності органів місцевого самоврядування є формування його публічних фондів і проведення необхідних витрат для виконання функцій місцевого самоврядування, а саме – задоволення територіального (публічного) інтересу. Предмет і метод регулювання цих відносин має всі ті характерні риси, що й у фінансовому праві, таким чином, місцеві фінанси, поряд з державними, мають складати предмет правового регулювання саме фінансового права. Отже, узагальнюючи викладене, маємо достатньо підстав стверджувати про нерозривний зв'язок державних і місцевих публічних фінансів у площині предмета фінансового права. При цьому, слід завжди зважати на норми конституційного та муніципального законодавства.

Коли йдеться про фінансово-матеріальну основу місцевого самоврядування, то, у першу чергу, згадуються місцеві фінанси. Що ж являють собою місцеві фінанси? Одразу зауважимо, що вітчизняне законодавство не містить визначення цього поняття. Проте, наприклад, у Республіці Молдова є спеціальний закон, який присвячений саме цьому питанню – Закон «Про місцеві публічні фінанси» від 16 жовтня 2003 р.⁶⁶³ (з подальшими змінами).

662 Нечай А. Фінансова діяльність держави та фінансове право в сучасний період: їх поняття // Право України. – 2000. – № 1. – С. 57.

663 Официальный монитор Республики Молдова. – 2003. – № 248 – 253. – Ст. 996.

Відповідно до ст. 2 цього Закону місцеві публічні фінанси є складовою системою національних публічних фінансів і включають:

1) бюджети районів, які складаються із:

— районного бюджету, який є сукупністю доходів і видатків, необхідних для виконання функцій, віднесених відповідно до законодавства до компетенції району, і додаткових функцій, делегованих йому Урядом;

— місцевих бюджетів – бюджетів сіл (комун), міст (муніципалітетів), що входять до складу району;

2) бюджет автономного територіального утворення із спеціальним правовим статусом, який складається із:

— центрального бюджету автономного територіального утворення із спеціальним правовим статусом, який є сукупністю доходів і видатків, необхідних для виконання функцій, віднесених згідно із законодавством до компетенції автономного територіального утворення із спеціальним правовим статусом, і додаткових функцій, делегованих йому Урядом;

— місцевих бюджетів – бюджетів сіл (комун), міст (муніципалітетів), що входять до складу району автономного територіального утворення із спеціальним правовим статусом

3) бюджет муніципалітету Бельць, який складається із:

— муніципального бюджету, який є сукупністю доходів і видатків, необхідних для виконання функцій, віднесених відповідно до законодавства до компетенції муніципалітету Бельць, і додаткових функцій, делегованих йому Урядом;

— місцевих бюджетів – бюджетів сіл (комун), міст (муніципалітетів), що входять до складу муніципалітету Бельць;

3) бюджет муніципалітету Кишинева, який складається із:

— муніципального бюджету, який є сукупністю доходів і видатків, необхідних для виконання функцій, віднесених відповідно до законодавства до компетенції муніципалітету Кишинева, і додаткових функцій, делегованих йому Урядом;

— місцевих бюджетів – бюджетів сіл (комун), міст (муніципалітетів), що входять до складу муніципалітету Кишинева.

При цьому бюджет кожної адміністративно-територіальної одиниці включає бюджети публічних установ, які повністю або частково фінансуються за рахунок відповідного бюджету.

Як бачимо, у контексті даного Закону місцеві фінанси ототожнюються із місцевими бюджетами⁶⁶⁴. На нашу думку, все ж таки не слід розглядати місцеві фінанси у такому обмеженому вигляді, адже у такому випадку не зрозуміло, куди слід відносити позабюджетні та валютні фонди коштів органів місцевого самоврядування (у разі їх створення), а також будь-які інші кошти, які утворюються поза бюджетом і не включаються до нього.

Достатньо аргументоване визначення поняття «місцеві фінанси», на нашу думку, наводить О.Б. Заверуха у своєму дисертаційному дослідженні. Так, місцеві фінанси він визначає як сукупність відносин, урегульованих нормами фінансового права, що виникають між органами місцевого самоврядування та територіальними громадами, органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями з приводу формування, розподілу і використання фондів грошових засобів органів місцевого самоврядування з метою задоволення публічного інтересу територіальної громади та виконання органами місцевого самоврядування державних функцій у процесі реалізації власних і делегованих державою повноважень⁶⁶⁵.

При загальному позитивному сприйнятті цього визначення, зазначимо недолік, який видається нам суттєвим. Так, О.Б. Заверуха пише, що місцеві фінанси як сукупність відносин виникають з метою задоволення публічного інтересу територіальної громади. Тобто місцеві фінанси стосуються лише територіальної громади. Проте є особи, наприклад не громадяни України, які проживають на певній території, користуються деякими місцевими послугами (постійно або тимчасово), сплачують місцеві податки і збори, але при цьому вони не є членами територіальної громади. Отже, на нашу думку, місцеві фінанси існують з метою задоволення місцевого публічного інтересу і не лише територіальної громади.

Задля того, аби місцеві органи влади мали належну фінансову та матеріальну базу, необхідно, перш за все, надати цим органам відповідні повноваження, інколи виникає потреба у збільшенні кола прав у бюджетно-фінансовій сфері. Саме ці повноваження слугують створенню фінансо-

664 До речі, якщо звернутися до фінансової та фінансово-правової літератури кінця XIX – початку XX ст., то можна побачити, що місцеві фінанси розумілися саме як місцеві бюджети. Див., наприклад: Котляревский А.С. Бюджет и местные финансы. – М.: Экономическая жизнь, 1926. – 145 с.; Местные финансы СССР / Бригада под редакцией проф. Н.Н. Ровинского. – М.: Госфиниздат, 1936. – 484 с.; Сиринов М.А. Местные финансы. – Москва–Ленинград: Государственное издательство, 1926. – 216 с.

665 Заверуха О.Б. Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2001. – С. 5.

во-економічної основи місцевого самоврядування. Такі зміни обумовлюють потребу у децентралізації влади, фінансовій (бюджетній, податковій, фіскальній) децентралізації.

Нормальне функціонування та розвиток місцевого самоврядування у більшості країн світу неможливі за відсутності хоча б однієї з умов:

— законодавчого забезпечення компетенції органів місцевого самоврядування (як правило, ці положення закріплюються в конституції та спеціальному законі);

— належної кількості фінансових ресурсів, необхідних для виконання своїх функцій органами місцевого самоврядування (ці фінансові ресурси акумулюються у місцевих бюджетах й інших місцевих фондах коштів);

— державна політика підтримки місцевого самоврядування через перерозподіл фінансових ресурсів (йдеться про бюджетне регулювання та міжбюджетні відносини).

Зауважимо, що перша і третя умови не обов'язкові для успішного функціонування місцевого самоврядування. Наприклад, країни англосаксонської системи права не завжди закріплюють ці норми в законодавстві, більше того зазвичай це питання правового звичаю і прецеденту. Третя умова також відносна.

Нині маже всі країни світу визначають та гарантують на державному рівні місцеве самоврядування. Передбачається, що держава бере на себе певні зобов'язання щодо створення необхідних фінансових, економічних та інших умов для нормального розвитку та функціонування місцевого самоврядування. Реальна ефективність місцевого самоврядування визначається, перш за все, ресурсами (матеріальними та фінансовими), які знаходяться в розпорядженні органів місцевого самоврядування та в своїй сукупності складають фінансово-економічну основу місцевого самоврядування.

Оскільки без власних фінансових ресурсів органи місцевого самоврядування не можуть виконувати свої функції, тому питанням фінансування місцевих програм, формування та виконання місцевих бюджетів приділяється значна увага в законодавстві окремо взятої зарубіжної країни. Окрім цього, важливе значення належить актам міжнародного характеру (хартії, декларації, пакти, договори тощо).

Згідно зі ст. 8 Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування 1985 р., органи місцевої влади повинні мати право на відповідні фінансові ресурси, які мають бути відокремлені від коштів інших рівнів управління, та вільно розпоряджатися грошовими надходженнями в межах своїх повноважень. Розподіл коштів між цими органами влади має в розумних пропорціях відповідати тим завданням, які виконуються ними. Належна частина фінансових коштів має надходити від місцевих податків, платежів і внесків, рівень яких зазначені органи встановлюють самостійно.

Відповідно до ст. 9 «Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування» Європейської Хартії про місцеве самоврядування від 15 жовтня 1985 р. органи місцевого самоврядування мають право у межах національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси⁶⁶⁶, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом. Певна частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону. Фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і підвищувальний характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань.

Зазначається також, що захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести. У Хартії також підкреслюється, що такі процедури або заходи не завдають шкоди повноваженням, які органи місцевого самоврядування можуть здійснювати в межах їхньої власної

⁶⁶⁶ Під адекватними фінансовими ресурсами можна розуміти такі ресурси, які є достатніми для реалізації завдань і функцій відповідного органу місцевого самоврядування, для задоволення місцевих потреб. Певний (можливо, мінімальний) розмір адекватних фінансових ресурсів має гарантуватися законом (йдеться, наприклад, про закріплені доходи місцевих бюджетів які надходять до місцевих бюджетів за нормативами, що встановлюються на певний строк. Тобто – це надходження, які повністю або частково закріплюються за певним бюджетом безстроково чи на довгостроковій основі).

компетенції. Органи місцевого самоврядування інформуються відповідним чином про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів. У міру можливості дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проектів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах їхньої власної компетенції. Для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону.

Зазначені положення Хартії можна розглядати в якості загальних принципів, які мають визначати фінансову, податкову, економічну політику сучасної демократичної країни щодо місцевих органів влади.

Чимале значення у нормативно-правовому регулюванні фінансово-економічної основи місцевого самоврядування мають Європейська Хартія міст і Європейська декларація прав міст 1992 р., які розвивають та доповнюють положення наведених вище актів. Зазначається, зокрема, що місцеві органи влади зобов'язані забезпечувати економічний розвиток своїх регіонів; економічний і соціальний розвиток взаємопов'язані; в економічному та соціальному плані місто є частиною свого регіону; економічне зростання та розвиток залежать від інфраструктури, достатньої для організації, підтримки і розвитку такого зростання.

Декларація про принципи місцевого самоврядування в країнах СНД 1993 р. визначає, що органи місцевого самоврядування мають право на матеріально-фінансові ресурси, що відповідають їхнім повноваженням, а також достатні, щоб забезпечувати державні соціальні стандарти для населення. Окрім цього, встановлюється право представницького органу місцевого самоврядування самостійно приймати місцевий бюджет і передбачено існування необхідності фінансового вирівнювання.

З-поміж актів європейського права щодо місцевого самоврядування також варто зазначити такі: Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21 травня 1980 р.; додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами від 9 листопада 1995 р.; Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 р.; Європейська Хартія участі молоді в муніципальному та регіональному житті

від 14 березня 1992 р.; Хартія «Міста Європи на шляху сталого розвитку» (Ольборзька хартія) від 27 травня 1994 р., схвалена учасниками Європейської Конференції зі сталого розвитку великих і малих міст Європи, що проходила в Ольборзі (Данія) у травні 1994 р.

Окрім конституції, яка виступає основним законом відповідної держави, є ще й спеціальне бюджетно-фінансове законодавство, яке регулює питання фінансової основи місцевого самоврядування. Переважна більшість цих актів прийнята на розвиток відповідних конституційних норм.

У деяких англосаксонських країнах правове регулювання означених питань і місцевого самоврядування в цілому здійснюється на рівні муніципальних хартій (наприклад, у США), які обмежують втручання штатів у місцеві справи. Звичайно, положення хартій мають відповідати нормам конституції та законів. Право на таку хартію є своєрідною гарантією для муніципалітетів на більшу самостійність у відносинах із органами влади штатів, більшу свободу у вирішенні справ місцевого значення, включаючи питання устрою влади, фінансів, власності, кадрової політики, відносин із населенням⁶⁶⁷.

Практика зарубіжних країн, органи місцевого самоврядування яких мають у своїй власності майно, свої власні джерела доходів, свідчить про те, що навіть якщо цих джерел виявиться недостатньо для фінансування місцевих потреб, то вже сама наявність власної економічної та фінансової бази гарантує зазначеним органам збереження їхньої самостійності. Без належної фінансово-економічної основи місцеве самоврядування як таке залишатиметься лише фікцією.

Центральне місце серед проблем функціонування органів місцевого самоврядування посідають питання фінансового господарства на місцях і фінансування діяльності цих органів. Зауважимо, що в європейських країнах зазвичай йдеться не про фінансове господарство органів місцевого самоврядування, а про «фінансову конституцію місцевого самоврядування», під якою розуміють конституційні положення, норми законодавства, які стосуються фінансової діяльності адміністративно-територіальних одиниць⁶⁶⁸.

667 Музика-Стефанчук О.А. Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах: навчальний посібник. – К.: Правова єдність, 2009. – С. 37; Барабашев Г.В. О хартиях местного самоуправления в США // Государство и право. – 1994. – № 5. – С. 127.

668 Сидорчук В.К. Организация местного самоуправления / В.К. Сидорчук. – Мн.: Амалфея, 2002. –

Інститут місцевого самоврядування і його фінансово-економічної основи знайшов своє закріплення та регламентацію у конституціях (Основних Законах) і спеціальних законах у багатьох країнах світу. Якщо взяти місцеве самоврядування за критерій, то конституції країн світу можна умовно поділити на дві великі групи. До першої групи належать ті, що були прийняті до Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування, а в європейських країнах – ще й до прийняття Європейської Хартії про місцеве самоврядування; до другої належать, відповідно, ті, що залишилися поза межами першої групи.

Включення до Основного Закону норм, які визначають правовий статус органів місцевого самоврядування, вимагає, як правило, конституційного регулювання і фінансово-економічної основи як держави, так і місцевого самоврядування. Визначення обсягу конституційного регулювання розглядуваних нами питань кожна країна вирішує по-різному. Досліджуючи конституційні положення про фінансову основу місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, ми дійшли висновку про те, що конституція, яка відповідає сучасним вимогам нормального (ефективного) існування місцевого самоврядування має певні особливості:

— держава визнає, закріплюючи в конституції (Основному Законі) місцеве самоврядування, також гарантується конституційне право громадян на участь у вирішенні питань місцевого значення (чи-то шляхом обрання відповідних органів, чи-то референдум тощо);

— конституція містить спеціальний розділ (чи главу), присвячений місцевому самоврядуванню;

— у конституції закріплюються права як центру (держави), так і органів місцевого самоврядування у фінансово-економічній сфері;

— повноваження різних органів влади різних рівнів у фінансово-економічній сфері можуть також виноситися в окремий розділ (чи главу), але це залежить від структури самої конституції;

— повноваження органів місцевого самоврядування у галузі місцевих фінансів зазначаються в конституції та деталізуються, перш за все, у спеціальному законі про місцеве самоврядування, а також у спеціальних актах, наприклад, про бюджет, податки, місцеві фінанси.

Конституції нових країн Європи та Азії (тобто країн, які утворились чи

отримали незалежність після розпаду СРСР), прийнятих після 1990 р., містять спеціальні розділи, присвячені місцевому самоврядуванню та управлінню (наприклад, конституції Естонії, Литви, Білорусі, Болгарії, Македонії, Польщі, Словаччини, Словенії, Узбекистану, Хорватії, Чехії), де також розглядається питання місцевих фінансів і фінансової основи місцевого самоврядування. Розглянемо детальніше ці конституції.

У Конституції Естонської Республіки 1992 р. (ст. 154, 155, 157) передбачено, що рішенням усіх питань місцевого життя та його устроєм займаються органи місцевого самоврядування, які діють на підставі закону, самостійно. Ті чи інші обов'язки на ці органи можуть бути покладені лише на підставі закону або за погодженням із місцевим самоврядуванням. Витрати, пов'язані з виконанням державних обов'язків, покладених законом на органи місцевого самоврядування, покриваються за рахунок державного бюджету. Одницями місцевого самоврядування є повіті і міста. Інші одиниці місцевого самоврядування можуть утворюватися на підставах і в порядку, встановлених законом. Органи місцевого самоврядування мають самостійний бюджет, основи і порядок формування якого встановлюється законом. Також зазначені органи за законом мають право встановлювати і стягувати податки, а також накладати повинності.

Згідно із Конституцією Литовської Республіки 1992 р. (ст. 119 – 121) право на самоврядування гарантується державним територіально-адміністративним одиницям, передбаченим законом. Воно здійснюється через відповідні Ради самоврядувань. Держава надає підтримку органам самоврядування. Органи самоврядування у межах встановленої Конституцією та законами компетенції діють вільно і самостійно. Органи самоврядування складають і затверджують свій бюджет. Ради самоврядувань мають право у передбачених законом межах і порядку встановлювати місцеві збори, а також можуть передбачити за рахунок свого бюджету пільги щодо податків і зборів.

Конституція Республіки Білорусь 1994 р. встановлює, що місцеве управління та самоврядування в державі здійснюється громадянами через місцеві Ради депутатів, виконавчі та розпорядчі органи, органи територіального громадського самоврядування, місцеві референдуми, збори та інші форми прямої участі в державних і громадських справах (ст. 117). До виключної компетенції місцевих Рад депутатів належать (ст. 120): за-

твердження програм економічного та соціального розвитку, місцевих бюджетів і звітів про їх виконання; встановлення відповідно до закону місцевих податків та зборів; визначення у межах, встановлених законом, порядку управління та розпорядження комунальною власністю; призначення місцевих референдумів.

На відміну від Конституції України у Конституції Республіки Білорусь є розділ VII «Фінансово-кредитна система Республіки Білорусь». Так, згідно зі ст. 133 Конституції бюджетна система держави включає республіканський та місцеві бюджети. Доходи бюджету формуються за рахунок податків, що визначаються законом, інших обов'язкових платежів та надходжень. Загальнодержавні видатки здійснюються за рахунок республіканського бюджету відповідно до його видаткової частини. Відповідно до закону в Республіці Білорусь можуть утворюватися позабюджетні фонди. Порядок складання, затвердження та виконання бюджетів і державних позабюджетних фондів визначається законом (ст. 134). Звіт про виконання республіканського бюджету подається на розгляд Верховній Раді не пізніше п'яти місяців з дня закінчення звітного фінансового року. Звіти про виконання місцевих бюджетів подаються на розгляд відповідних Рад депутатів у визначений законодавством строк. Звіти про виконання республіканського та місцевих бюджетів публікуються (ст. 135).

У Конституції Болгарії 1991 р., зокрема, у ст. 135, 140, 141 визначено, що теорія республіки поділяється на общини та області. Територіальний поділ і повноваження столичної общини та інших великих міст визначаються законом. Інші адміністративно-територіальні одиниці та органи самоврядування в них можуть бути створені згідно із законом. Община має право на свою власність, яка використовується в загально територіальних інтересах. Община має самостійний бюджет. Постійні фінансові джерела общини визначаються законом. Держава через бюджетні кошти та іншим чином допомагає нормальній діяльності общини.

Конституція Республіки Північна Македонія⁶⁶⁹ 1991 р. також гарантувала громадянам право на місцеве самоврядування. Одиницями місцевого самоврядування є муніципалітети, у межах яких можуть бути встановлені інші форми самоврядування на місцях. Муніципалітети мають свої джерела фінансування з доходів, визначених законом, а також за раху-

669 У 2019 р. до Конституції внесено зміни і державу перейменували з Республіка Македонія на Республіка Північна Македонія.

нок дотацій, виділених із бюджету Республіки. Місцеве самоврядування регулюється законом, прийнятим двома третинами голосів від загальної кількості представників (ст. 114). В одиницях місцевого самоврядування громадяни безпосередньо або через своїх представників вирішують справи місцевого значення, зокрема щодо міського планування, комунальної діяльності, культури, спорту, соціального забезпечення та охорони дитинства, а також дошкільного виховання, початкової освіти, основних питань охорони здоров'я та інші справи, визначені законом (ст. 115).

Згідно із Конституцією Республіки Молдова 1994 р. владою публічного управління, що здійснює місцеву автономію в селах і містах, є місцеві виборні ради та примари, які діють як самостійні керівні органи влади. Районна рада координує діяльність сільських та міських рад в управлінні громадськими справами районного значення (ст. 112, 113).

Спеціального розділу, присвяченого місцевому самоврядуванню, в Конституції Молдови немає, але подібно до Конституції Республіки Білорусь молдовська Конституція включає розділ IV «Національна економіка і публічні фінанси». Згідно зі ст. 131 національний публічний бюджет складається з державного бюджету, бюджету соціального страхування та бюджетів районів, міст і сіл. Уряд щорічно розробляє проекти державного бюджету та бюджету державного соціального страхування і подає їх на затвердження Парламенту. При створенні позабюджетного фонду він має бути затверджений Парламентом. Якщо державний бюджет та бюджет державного соціального страхування не прийняті законом раніше ніж за три дні до закінчення поточного бюджетного року, то надалі застосовуються державний бюджет та бюджет соціального страхування попереднього року аж до затвердження нових бюджетів. Бюджети районів, міст і сіл розробляються, затверджуються і виконуються відповідно до закону. Жодні бюджетні видатки не можуть бути затверджені без встановлення джерела фінансування. Стаття 132 встановлює, що податки, збори та будь-які інші доходи державного бюджету, бюджету державного соціального страхування та бюджетів районів, міст і сіл встановлюються згідно із законом відповідними представницькими органами. Будь-яке інше оподаткування заборонено.

У ст. 163 Конституції Республіки Польща 1997 р. визначено, що територіальне самоврядування виконує публічні завдання, не закріплені Конституцією чи законами за органами іншої публічної влади.

Основною одиницею територіального самоврядування є громада (gmina). Інші одиниці регіонального або локального і регіонального самоврядування визначаються законом. Громада виконує всі завдання територіального самоврядування, які не закріплені за іншими одиницями територіального самоврядування (ст. 164 Конституції).

За ст. 167, 168 Конституції одиницям територіального самоврядування забезпечується участь у публічних доходах відповідно до покладених на них завдань. Доходами одиниць територіального самоврядування є їх власні доходи, а також загальні субвенції та цільові дотації з бюджету держави. Джерела доходів одиниць територіального самоврядування визначаються в законі. Зміни в обсязі завдань і компетенції одиниць територіального самоврядування виробляються одночасно з відповідними змінами в розподілі суспільних доходів. Також одиниці територіального самоврядування мають право встановлювати розміри місцевих податків і зборів в обсязі, визначеному в законі.

Відповідно до ст. 64, 64а, 65 Конституції Словацької Республіки 1992 р. основною одиницею місцевого самоврядування в країні є громада (obec). Територіальне самоврядування складають громада та територіальна одиниця більш вищого рівня. Громада і територіальна одиниця більш вищого рівня є юридичними особами, які за умов, встановлених законом, самостійно господарюють з власним майном і зі своїми фінансовими ресурсами, фінансують свої потреби перш за все за рахунок власних доходів і державних дотацій. Закон встановлює, які податки і збори належать до доходів громади, а які – до доходів територіальної одиниці вищого рівня. Державні дотації виділяються лише в межах, встановлених законом.

Конституція Республіки Словенія 1991 р. визначає, що словенці здійснюють місцеву владу за допомогою муніципалітетів та інших місцевих самоврядних організацій. Муніципалітети є самоврядними органами місцевої влади. Муніципалітет може представляти один або декілька населених пунктів, жителі яких мають спільні потреби та інтереси (ст. 138, 139). Муніципалітети мають право на власні доходи. Ті муніципалітети, які не мають достатньо коштів і не спроможні покрити всі видатки для виконання своїх повноважень, можуть одержати від держави фінансову допомогу відповідно до принципів і критеріїв, передбачених законом (ст. 142).

Частина VI Конституції має назву «Публічні фінанси». Згідно зі ст. 146

діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування фінансується за рахунок податків та інших обов'язкових зборів, які вони встановили, та від інших прибутків, які вони можуть одержати зі своїх активів. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування повинні підтвердити розмір своїх активів і пасивів відповідними фінансовими звітами. Держава стягує податки, мито та інші збори відповідно до закону. Органи місцевого самоврядування стягують податки та інші збори у випадках, визначених Конституцією і законом (ст. 147). Усі одержані доходи і всі суми грошей, витрачені державою та органами місцевого самоврядування на громадські потреби, мають бути відповідно враховані у бюджетах цих органів. У тих випадках, коли державний чи місцевий бюджет не був належним чином офіційно схвалений, видатки органу державної влади чи органу місцевого самоврядування мають бути тимчасово фінансовані відповідно до умов попереднього державного чи місцевого бюджету (ст. 148).

Конституція Республіки Узбекистан 1992 р. у ст. 99 визначає, що представницькими органами влади в областях, районах і містах (окрім міст районного підпорядкування, а також районів, що входять до складу міст) є Кенгаши народних депутатів, очолювані хокимами, які, входячи з інтересів держави і громадян, вирішують питання, віднесені до їхньої компетенції.

Глава XXV Конституції називається «Фінанси і кредит». Згідно зі ст. 122 Республіка Узбекистан має власну фінансову та грошово-кредитну систему. Державний бюджет Узбекистану включає в себе республіканський бюджет, бюджет республіки Каракалпакстан та місцеві бюджети.

Конституція Республіки Хорватія 1990 р. також гарантувала громадянам право на місцеве самоврядування, яке включає право вирішувати питання щодо потреб та інтересів місцевого значення, особливо житлового будівництва, комунальних послуг, догляду за дітьми, соціального страхування, культури, спорту, а також захисту та охорони навколишнього середовища (ст. 128). Спеціальних статей, які безпосередньо стосуються місцевих бюджетів і місцевих фінансів, у даному нормативно-правовому акті немає.

Чеська Республіка згідно із ст. 99 Конституції 1992 р. розділена на муніципалітети, які є основними одиницями місцевого самоврядування. Вищими одиницями місцевого самоврядування є землі або області.

Одиницями місцевого самоврядування є місцеві об'єднання громадян, які мають право на самоврядування. Закон визначає, коли вони є адміністративними районами. Муніципалітет завжди є частиною вищої одиниці місцевого самоврядування. Вища одиниця місцевого самоврядування може бути утворена або ліквідована виключно конституційним законом (ст. 100). Муніципалітетом незалежно керує Рада представників. Вищою одиницею місцевого самоврядування незалежно керує Рада представників. Одиниці місцевого самоврядування є публічними корпораціями, що можуть мати своє власне майно і займатися управлінням відповідно до власних бюджетів (ст. 101).

Як бачимо, конституційна регламентація місцевих фінансів у різних європейських і постсоціалістичних країнах здійснюється по-різному. Проте, очевидною є зростання уваги з боку законодавця до урегулювання фінансових питань, перш за все, на рівні конституції.

У конституціях, прийнятих до Європейської Хартії про місцеве самоврядування та Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування, здебільшого відсутня норма, яка прямо вказує на наявність у органів місцевого самоврядування права на власний бюджет. Наприклад, в Основному законі Федеративної Республіки Німеччини (ФРН) від 23 травня 1949 р. з подальшими змінами та доповненнями розділ Х «Фінанси» присвячено бюджетам, податкам, фінансовим монополіям, миту тощо та відповідному законодавству на рівні Федерації та на рівні земель. Так, Федерація і землі самостійні та незалежні одне від одного по відношенню до свого бюджетного господарства. Федерація та землі мають враховувати при веденні свого бюджетного господарства вимоги загального економічного балансу. Фінансовим законом, який потребує погодження Бундесрату, можуть бути встановлені для Федерації та земель загальні принципи бюджетного права і проведення бюджетної політики, прилаштованої до кон'юнктури та довгостроковому фінансовому плануванню (ст. 109). Землі мають законодавче право в галузі місцевих податків на споживання та по відношенню до видатків, допоки вони не тотожні податкам, що встановлюються федеральним законодавством (ч. 2-а ст. 105). Надходження від прибуткового податку та податку на корпорації на користь Федерації та земель, розподіляються порівну. Частки надходжень від податку з обороту на користь Федерації та земель визначаються федеральним законом. Гро-

мади отримують частину надходжень від прибуткового податку, який має резервуватися землями за громадами за рахунок платежів, що вносяться їх мешканцями в якості прибуткового податку (ч. 5 ст. 106). Надходження від прямих податків належать громадам; надходження від непрямих місцевих податків належать громадам або у випадках, передбачених законодавством землі, об'єднанням громад (ч. 6 ст. 106). Громади та об'єднання громад сумісно отримують визначений законодавством землі відсоток від загальної сукупності податків, що надходять на користь землі. В інших випадках законодавство землі визначає чи передаються та в якому розмірі передаються доходи від податків земель на користь громад (об'єднань громад) (ч. 7 ст. 106). Доходи від податків земель і надходження від прибуткового податку та податку на корпорації, визнані за землями, надходять у розпорядження земель у тій мірі, в якій ці податки збираються територіальними фінансовими владами цих земель (місцеві доходи (ч. 1 ст. 107). Детальніше ці питання визначаються спеціальним федеральним законом.

Федерація та землі повинні враховувати при веденні свого бюджетного господарства вимоги щодо загального економічного господарства (ч. 2 ст. 109).

Відповідно до Конституції Італійської Республіки від 22 грудня 1947 р. (з подальшими змінами) країна поділяється на області (створюються як автономні утворення із власними повноваженнями та функціями відповідно до принципів, установленими в Конституції), провінції та комуни. Області користуються фінансовою автономією у формах і межах, визначених законами Республіки, які приводять її у відповідність фінансів держави, провінцій і комун. У розпорядження областей надходять місцеві податки та відрахування від державних податків, що визначаються в залежності від потреб у видатках, необхідних для виконання їхніх звичайних функцій (ст. 119). Області не мають право встановлювати мито на ввезення, вивезення чи транзит між областями (ч. 1 ст. 120). Повноваження провінцій і комун у галузі бюджету та податків Конституція не визначила.

Конституція Королівства Іспанії від 27 грудня 1978 р. містить розділ VII «Економіка та фінанси (стосується державних фінансів і загальних питань) та розділ VIII «Про територіальну організацію держави». Держава у своїй територіальній організації включає муніципалітети провінції та автономні

співтовариства. Всі ці одиниці користуються автономією при веденні своїх справ (ст. 137). Згідно зі ст. 142 Конституції місцеві фінанси мають бути достатніми для здійснення функцій, віднесених законом до ведення відповідних місцевих корпорацій, для чого використовуються переважно власні податки та відрахування від податків держави й автономних співтовариств (ст. 142). При цьому не визначеними на конституційному рівні залишаються питання того, що саме належить до місцевих фінансів.

Автономні співтовариства користуються фінансовою автономією з метою свого розвитку та для здійснення своєї компетенції, дотримуючи принципи координації з Державним казначейством і солідарності всіх іспанців. Автономні співтовариства можуть діяти як представники чи співробітники держави при стягуванні податків, управлінні ними та їх скасуванні відповідно до законів і статутів (ст. 156). Кошти автономних співтовариств складаються з:

- а) податків, що повністю або частково передаються державою; нарахувань на державні податки та інші участі в доходах держави;
- б) власних податків, мита й спеціальних обкладань;
- в) перерахувань із компенсаційного та міжтериторіального фонду й інших асигнувань із загального бюджету держави;
- г) прибутків від їхнього власного майна та доходів, що отримуються на основі приватного права;
- г) прибутків від кредитних операцій.

Ні в якому разі автономні співтовариства не можуть стягувати податкові платежі з майна, яке знаходиться поза його територією чи податки, що могли би перешкоджати вільному обігу товарів і послуг (ст. 157).

Федеральна Конституція Швейцарської Конфедерації (від 18 квітня 1999 р.) у Розділі III містить главу 3 «Положення про фінанси». Згідно зі ст. 135 Конфедерація сприяє рівномірному розподілу фінансів між кантонами. Коли Конфедерація надає субсидії, то вона бере до уваги фінансові можливості кантонів і особливе розташування гірських районів. Кантони здійснюють оподаткування та стягування податків. Три десятих чистого збору того чи іншого прямого податку належить кантонам; як мінімум шоста частина суми, що належить кантонам, виділяється для міжкантонального рівномірного розподілу (ч. 4 ст. 128). Згідно зі ст. 129 Конфедерація встановлює принципи гармонізації прямих податків і комун; вона бере

до уваги зусилля, що роблять кантони у здійсненні гармонізації. Податкова гармонізація розповсюджується на узгодження податків, на предмет і розрахунків податків у часі, процедуру та кримінально-правові норми у податковій сфері. Установлення шкали, розмірів і сум, що звільняються, зокрема, від оподаткування, не підлягає податковій гармонізації.

Чимало питань, пов'язаних із місцевим оподаткуванням у Швейцарії врегульовано також на конституційному рівні. При цьому більшість статей необхідно розглядати у сукупності із відповідними пунктами перехідних положень, а також із спеціальними законами.

Конституція Японії (промульгована з листопада 1946 р. і набрала чинності з травня 1947 р.) хоча і містить главу VII «Фінанси» та главу VIII «Місцеве самоврядування», проте прямо не передбачає права органів місцевого самоврядування на власний бюджет тощо. Є лише вказівка у ст. 94 на те, що місцеві органи публічної влади мають право управляти своїм майном, вести справи та здійснювати адміністративне управління; вони можуть видавати свої постанови у межах закону. У цьому питанні Конституція Японії дещо подібна до конституцій деяких країн Карибського регіону, зокрема, до Конституції Сент-Кітс і Невіс від 22 червня 1983 р. і Конституції Сент-Люсії від 20 грудня 1978 р.

Свої особливості має конституційне регулювання фінансової основи місцевого самоврядування в країн Центральної та Північної Америки⁶⁷⁰. Так, відповідно до Конституції Беліз 1981 р. питання фінансів регулюється главою IX «Фінанси». Стаття 114 передбачає, що всі доходи, а також будь-які грошові кошти, зібрані або отримані в Белізі (окрім доходів та інших грошових коштів, які підлягають відповідно до Конституції та інших законів перерахуванню до інших державних фондів, створених для спеціальної мети), перераховуються та складають єдиний Консолідований фонд доходів. Ніякі грошові кошти не можуть бути списані з рахунку цього фонду інакше як для здійснення видатків, передбачених Конституцією чи іншим законом, або у випадку, коли виділення таких коштів передбачене законом про бюджетні асигнування або з метою виконання ст. 116 Конституції⁶⁷¹.

670 Тексти конституцій цих країн див.: Конституции государств Америки: в 3 т. / Под ред. д.ю.н., проф. Т.Я. Хабриевой. – Т. 1: Северная и Центральная Америка. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. – 832 с.

671 Ст. 116 Конституції дозволяє списувати кошти до набрання чинності законом про асигнування до початку фінансового року.

Списання коштів з рахунку Консолідованого фонду чи з інших державних фондів можливе лише в порядку і на умовах передбачених (встановлених) законом.

Конституція Беліз також містить статті, які стосуються: дозволу на списання коштів з Консолідованого фонду доходів (ст. 115), Фонду на випадок непередбачуваних обставин (ст. 117), оплати праці осіб, які займають посади Генерал-губернатора, Голови Верховного Суду, судді Апеляційного суду, судді Верховного Суду та деякі інші посади (ст. 118), державного боргу (ст. 119), перевірки державних рахунків (ст. 120).

Як бачимо, Конституція Беліз частково регулює також і питання фінансового контролю, але переважно на державному рівні.

Згідно зі ст. 229 Політичної Конституції Республіки Гватемала 1985 р. регіональні та департаментські ради повинні отримувати необхідні для їх функціонування фінансову підтримку від центрального уряду.

Глава IV «Фінансовий режим» Конституції цієї країни присвячена фінансовим питанням держави і містить статті про: загальний бюджет доходів і видатків держави (ст. 237); органічний закон про бюджет (ст. 238); принцип законності (ст. 239) – стосується законів про звичайні та додаткові податки, збори і спеціальні податки, які стягуються на потреби держави; джерела інвестицій і державних видатків (ст. 240); надання звіту про використання державного бюджету (ст. 241); гарантійний фонд (ст. 242); принцип платоспроможності (ст. 243).

Муніципальні корпорації зобов'язані надавати кошти для зміцнення матеріальної бази відповідних муніципій для того, щоб останні були здатні виконувати необхідні роботи та надавати послуги (ст. 255).

Орган виконавчої влади щорічно виділяє муніципіям країни 10% із загального бюджету доходів держави. Ці кошти розподіляються у формі, яка встановлена законом і не менше 90% від них призначені для програм і проектів у сфері освіти, профілактики захворювань, поліпшення інфраструктури і надання населенню послуг, що підвищують якість життя. Решта 10% від вказаних коштів можуть використовуватися на видатки на забезпечення їх функціонування. Конституцією забороняються будь-які додаткові асигнування муніципіям із Загального бюджету доходів і видатків держави, які не включаються в частку коштів, що виділяється їм відповідно до закону за рахунок стягування певних податків.

Стаття 260 «Привілеї та гарантії, які діють по відношенню до муніципального майна» містить вказівку на те, що кошти, отримані від стягування мит, податків і тарифів, є виключеною власністю муніципій, і по відношенню до них діють ті самі гарантії та привілеї, що і стосовно державного майна.

Жоден державний орган не має права звільняти від сплати муніципальних тарифів і податків фізичних і юридичних осіб. Це право належить виключно самим муніципіям і здійснюється відповідно до конституційних принципів (ст. 261).

Конституція Республіки Гондурас від 20 січня 1982 р. містить Главу 3 «Вища рахункова палата Республіки». Відповідно до ст. 222 Вища рахункова палата Республіки контролює, зокрема, фонди, майно і ресурси, які знаходяться у віданні Держави, децентралізованих установ, включаючи державні та змішані банки, Національну комісію по банках і страхуванню, муніципалітети та будь-які інші організації, приватні та громадські, які отримують чи використовують публічні кошти з національних чи зовнішніх джерел. Виконання цих функцій включає контроль за управлінням і результатами діяльності зазначених структур з позиції ефективності та економії, справедливості, достовірності та законності. Завданням Рахункової палати є також забезпечення прозорості дій публічних службовців, визначення питань незаконного збагачення, встановлення контролю за всім державним майном у цілому. Окрім цього, правовий статус Вищої рахункової палати визначається також ст. 223 – 227⁶⁷².

Економічний та соціальний розвиток муніципальних округів є складовою програми національного розвитку (ст. 299). Податки і збори на інвестиції, що здійснюється на муніципальній території, надходять до муніципальної казни, так само як і відповідна частка доходів від розроблення та використання природних ресурсів, що знаходяться на цій території, окрім тих випадків, коли національні інтереси потребують іншого (ст. 301). Податкова система Гондурасу ґрунтується на конституційно визначених принципах законності, пропорційності, одноподібності та рівності з урахуванням платоспроможності платника податку (ст. 351).

672 Для порівняння: в Конституції України функціям Рахункової палати приділено значно менше уваги. Лише у ст. 98 передбачено, що контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням здійснює Рахункова палата.

Податки, видатки, публічні доходи мають співвідноситися з валовим національним продуктом відповідно до закону (ст. 359).

Слід відмітити, що у Конституції Гондурасу питанням фінансів, економіки, банків, майна приділяється чимало статей. Так, розділ VI «Економічний устрій» включає такі глави: «Економічна система» (ст. 328-341), «Валюта і банк» (ст. 342-343), «Фінансова діяльність» (ст. 351), «Державне майно» (ст. 352-360), «Бюджет» (ст. 361-372).

Конституція Коста-Ріки від 7 листопада 1949 р. (зі змінами) передбачає, що усім муніципалітетам країни з поточного бюджету Республіки виділяється сума у розмірі не менше 10% від поточних доходів, розрахованих на відповідний фінансовий рік. Такі бюджетні асигнування є прогресивними із розрахунку 1,5% у рік до досягнення 10%. При цьому, періодично, у кожному випадку асигнування таких коштів, Законодавча асамблея має схвалити закон, де визначаються повноваження для передачі коштів муніципальним корпораціям. Без схвалення такого закону зазначені кошти муніципалітетам не виділятимуться (ст. 170).

Конституція Коста-Ріки також містить Титул XIII «Державні фінанси», який включає такі глави: глава I «Бюджет республіки» (ст. 176 – 182), глава II «Головне контрольне управління Республіки» (ст. 183 – 184), глава III «Державне казначейство» (ст. 185 – 187). Перелічені глави стосуються питань бюджетного процесу на рівні державного бюджету.

Відповідно до Конституції Мексиканських Об'єднаних Штатів від 31 січня 1917 р. муніципії самостійно розпоряджаються своїми доходами, отриманими від майна, яким вони володіють, так само як від податків та інших надходжень, які встановлюють законодавчі органи на їхню користь. У даному випадку це:

а) податки, включаючи додаткові збори, встановлені штатами на нерухоме майно у зв'язку з його розподілом, об'єднанням, переміщенням і поліпшенням, а також податки, які встановлюються при зміні цін на нерухомість. Муніципії можуть укласти зі штатами угоди про передачу штатам деяких функцій, пов'язаних з управлінням податками;

б) федеральні надходження, що Федерація надає муніципіям відповідно до правил, у розмірах і в строки, які щорічно встановлюються законодавчими органами штатів;

в) надходження, отримані від громадських служб, які перебувають у їх віданні.

Федеральні закони не можуть обмежувати повноваження штатів по встановленню податків, які зазначені у пунктах «а» і «в», або встановлювати вилучення по відношенню щодо них. Місцеві закони не повинні встановлювати вилучення або доповнення стосовно зазначених податків на користь фізичних або юридичних осіб, державних чи приватних установ. Лише майно, що належить Федерації, штатам або муніципалітетам, не підлягає оподаткуванню цими податками. Законодавчі органи штатів приймають закони про доходи муніципалітетів і перевіряють фінансові звіти. Бюджети видатків приймаються муніципалітетом на основі доходів, які знаходяться в їх розпорядженні (ч. 4 ст. 115 Конституції). Штати не можуть без дозволу Національного конгресу встановлювати платежі на тоннаж та інші портові збори або обкладати податками і платежами імпорт та експорт (ст. 118).

Повноваження Законодавчої асамблеї у галузі бюджету, контролю за його виконанням передбачені також у ч. 4 ст. 122, Конституції.

Політична Конституція Республіки Нікарагуа, прийнята 19 листопада 1986, набула чинності 9 січня 1987 р. (зі змінами). По відношенню до загального обсягу коштів бюджету Республіки муніципалітетам обов'язково надається передусім фінансування. Таке фінансування має бути достатнім і розподіляється, у першу чергу, між муніципалітетами з низьким рівнем доходів. Розмір фінансування встановлюється законом (ст. 177 Конституції).

Конституція Республіки Нікарагуа містить Розділ VI «Національна економіка, аграрна реформа і державні фінанси». Глава III цього Розділу «Державні фінанси» (ст. 112 – 115) присвячена державному бюджету Республіки, стосуються Національної асамблеї у галузі податків. Фінансового контролю стосується ст. 154 – 157 глави VI «Головне контрольне управління Республіки» Розділу VIII «Державний устрій». Цей контроль стосується державних фінансів і державного майна.

Згідно зі ст. 239 Конституції Республіки Панама від 11 жовтня 1972 р. у кожному окрузі утворюється посада Скарбника, який обирається Радою. Скарбник є керівником управління муніципальних податкових зборів і виплат. У тих округах, де доходи досягають встановленого законом розміру, створюються аудиторські управління на чолі з посадовими особами, які призначаються головним фінансовим управлінням Республіки (ст. 239).

Стаття 240 Конституції присвячена повноваженням мерів. З-поміж повноважень визнані також такі:

- 1) надавати узгоджені проекти, зокрема, бюджет доходів і видатків;
- 2) дозволяти місцевій адміністрації здійснювати видатки відповідно до бюджету і правил бухгалтерської звітності.

Відповідно до ст. 242 Конституції Республіки Панама муніципальними визнаються податки, винятки діють лише в межах округу. Проте закон може встановлювати виключення, та відповідно до яких визначені податки можуть бути муніципальними і діяти за межами округу. На цій підставі положеннями закону здійснюється розмежування національних муніципальних доходів і видатків.

До джерел доходів муніципалітетів також належать такі надходження:

- 1) продукція із відповідних зон чи округів муніципалітетів, що приривнюється до їх власного майна;
- 2) збори за користування муніципальним майном і надані муніципальні послуги;
- 3) збори за проведення публічних вистав;
- 4) податки з продажу спиртних напоїв;
- 5) визначені законом збори за видобування, зокрема, піску, каміння, глини, коралів, щебеню;
- 6) штрафи, які накладаються муніципальними органами влади;
- 7) державні субвенції та дотації⁶⁷³;
- 8) збори за експлуатацію та вирубку лісів;
- 9) податок на забій рогатої худоби та свиней, який сплачується у муніципалітет, звідки вивозиться ця худоба.

Конституція Панами одна з небагатьох конституцій світу, яка практично вичерпно дає перелік доходів місцевих бюджетів. У більшості країн це вирішується в межах спеціального бюджетного законодавства (Україна належить саме до таких держав).

Питанням грошової емісії, паперових грошей, створення державних або змішаних банків, створення державних фондів і надання покровительства національному виробництву для того, щоб податковий тягар розраховувався відповідно до економічних можливостей платника податків,

⁶⁷³ Свого часу ми також визначили субвенції та дотації (міжбюджетні трансферти) як доходи місцевих бюджетів. Див.: Музика О.А. Неподаткові доходи місцевих бюджетів України (фінансово-правове дослідження): Монографія. – К.: Атіка, 2006. – 256 с.

а також стосовно запровадження державної монополії на імпорт товарів, які не виробляються в країні, з метою створення джерел державного доходу присвячені ст. 258 – 262 Конституції Панами. Глава II Титулу IX «Державний бюджет» (ст. 264 – 274) стосується бюджетного процесу.

Не залишилися поза конституційно-правовим регулюванням і питання фінансового контролю. Так, Глава III «Головне Контрольне управління Республіки» (ст. 275-276) стосується статусу і функцій цього органу. Контрольне управління є незалежним від виконавчої влади державним органом.

Досить цікаво, на нашу думку, питання фінансів і фінансової автономії врегульовує Конституція Республіки Ель-Сальвадор (Сальвадор) від 15 грудня 1983 р. Відповідно до ст. 204 Конституції автономія муніципалітету включає, зокрема, такі права:

1) створювати, змінювати і скасовувати податки та публічні збори для здійснення певних робіт. Прийняті муніципалітетом податки чи збори мають бути опубліковані у відповідному випуску «Діаріо Офісiаль» і по спливу 8 днів після їх опублікування стають обов'язковими;

2) приймати свій бюджет доходів і видатків;

3) вільно вирішувати питання своєї компетенції;

4) розробляти і змінювати ставки своїх податків, вносячи пропозиції щодо їх законодавчого закріплення до Законодавчої асамблеї. Жоден закон чи влада не може звільняти чи надавати пільги по місцевих податках і зборах (ст. 205).

Муніципальні фонди не можуть бути ні централізованими в Загальному державному фонді, ні використовуватися з метою іншою, ніж обслуговування та отримання доходів муніципалітетів. Для того, щоб гарантувати розвиток та економічну автономію муніципалітетів, створюється фонд їх економічного та соціального розвитку. Закон установлює розміри цього фонду і механізми його використання. Муніципальні ради управляють майном своїх муніципалітетів і надають звіт про своє управління до Рахункового суду Республіки. Виконання бюджету підлягає наступному контролю з боку цього суду (ст. 207).

Питанням державної казни присвячено окрему главу Розділу VII «Адміністративний режим» – Главу II «Державна казна» (ст. 223 - 227).

Конституція передбачає створення спеціального контрольного органу – Рахункового суду Республіки, який здійснює контроль над державними

фінансами в цілому та виконанням бюджету, і є незалежним від виконавчої влади (ст. 195 - 199).

Заслуговує на увагу і досвід конституційного регулювання фінансової основи місцевого самоврядування в країнах Карибського регіону. Для конституцій країн Карибського регіону характерним є включення розділу «Фінанси», який регулює питання державних фінансів, консолідованого фонду, державного боргу, аудиту чи іншого методу контролю за державними коштами, резервного фонду (чи іншого фонду, який утворюється для покриття непередбачуваних видатків). Питання правового статусу органів місцевого самоврядування і місцевих фінансів або взагалі не висвітлюються, або ж доволі поверхнево. Проте, звичайно, це не означає, що всі конституції цього регіону є однотипними. Питання державних фінансів, які мають своє правове закріплення (урегулювання) в тій чи іншій конституції, ми розглянемо тезисно, оскільки предметом нашого дослідження є не державні, а місцеві фінанси і фінансова основа саме місцевого самоврядування, а не держави. Отже, розглянемо деякі конституційні положення цих країн, які стосуються фінансової основи місцевого самоврядування

Антигуа і Барбуда – це незалежна унітарна держава, яка входить до складу Співдружності на чолі з Великою Британією. Фінансових питань стосуються такі статті Конституції Антигуа і Барбуда від 31 липня 1981 р.: ст. 53 «Обмеження стосовно деяких фінансових заходів» (йдеться про подання фінансового законопроекту, його зміст), ст. 54 «Обмеження прав Сенату стосовно фінансових законопроектів», ст. 56, яка дає тлумачення поняття «фінансовий законопроект». Так, «фінансовий законопроект» означає публічний законопроект, який, на думку Спікера, містить положення, які стосуються виключно таких питань: встановлення, скасування, звільнення, зміна чи регулювання оподаткування; встановлення платежу по боргу чи інших фінансових зобов'язань, витрачання державних коштів, зміна чи скасування таких видатків; надання коштів Короні, органу чи особі, або ж зміна чи скасування такого надання; асигнування, отримання, збереження, вкладення, витрачання та аудит державних коштів.

Глава VI «Фінанси» (ст. 90 – 98) стосується Консолідованого фонду, до якого спрямовуються всі доходи і гроші, які зібрані чи отримані Антигуа і Барбудою (окрім тих, що сплачуються до іншого фонду, створеного для спеціальних цілей), Надзвичайного фонду (аналога вітчизняного Резерв-

ного фонду Кабінету Міністрів України), державного боргу, аудиту державних рахунків, Комітету по державних рахунках.

У Конституції Співдружності Багамських Островів від 10 липня 1973 р. фінансових питань стосуються такі статті: ст. 59 «Внесення біллей, etc», ст. 60 «Обмеження повноважень Сенату у питанні про фінансові біллі». У ст. 62 тлумачиться термін «фінансовий білль» – це загальний білль, який, на думку Спікера, містить (регулює) питання стосовно встановлення, скасування, звільнення від сплати, зміни чи визначення порядку стягнення податків; встановлення з метою виплати боргу чи з іншою метою обов'язкових зборів до Консолідованого фонду чи до інших державних фондів; виділення Парламентом державних коштів, у тому числі грошових; зміна чи скасування названих вище обов'язкових платежів; виділення, отримання, зберігання, інвестування, видача або аудит державних грошових коштів; отримання будь-яких позик, гарантії та виплати за ними; створення, зміна, управління чи ліквідація будь-якого фонду для погашення будь-якої такої позики; другорядні питання, пов'язані із названими вище.

Конституція Співдружності Багамських Островів містить також главу IX «Фінанси» і включає такі статті: ст. 128 «Консолідований фонд», ст. 129 «Бюджетні оцінки», ст. 130 «Повноваження по державних видатках», ст. 131 «Виплати коштів із Консолідованого фонду», ст. 132 «Виплати коштів до затвердження законів про асигнування», ст. 133 «Фонд непередбачуваних видатків», ст. 134 «Державний борг», ст. 135 «Посадові оклади Генерал-губернатора і деяких інших посадових осіб», ст. 136 «Затвердження посади та функції Генерального аудитора».

Подібно до Конституції Антігуа і Барбуди та Співдружності Багамських Островів, Конституція Барбадоса від 22 листопада 1966 р. окремими статтями визначає обмеження повноважень Сенату стосовно фінансових законопроектів (ст. 55), тлумачення терміну «фінансовий законопроект» (ст. 57) – це загальний (публічний) законопроект, який, на думку Спікера, містить виключно положення, що в цілому або частково регулюють такі питання: встановлення, скасування, звільнення від сплати, зміна та визначення порядку оподаткування; встановлення з метою виплати боргу чи з іншою фінансовою метою обов'язкових зборів до Консолідованого фонду чи до інших державних фондів; виділення Парламентом державних коштів; отримання будь-яких позик, гарантії і виплати по таких по-

зиках; створення, зміна, управління чи ліквідація будь-якого фонду для погашення такої позики; або другорядні питання, пов'язані з будь-якими із зазначених вище питань. Глава IX «Фінанси» Конституції Барбадоса (ст. 107 – 113) містить такі самі за назвами статті (відповідної глави), що і Конституція, наприклад, Співдружності Багамських Островів, а також додаткову статтю – ст. 109 «Затвердження видатків».

Структура і зміст Конституції Республіки Гаїті від 10 березня 1987 р. дещо відрізняється від розглядуваних вище конституцій країн Карибського регіону. Конституція Республіки Гаїті містить титул VII «Про публічні фінанси», У ст. 217 зазначається, що фінанси Республіки є децентралізованими. Їхнім управлінням займається уповноважене на те міністерство. Виконавча влада у співпраці з міждепартаментською радою розробляє закон, який визначає частку і джерела публічних доходів, які належать місцевим колективам. Жоден податок на користь держави не може бути встановлений, інакше, як законом. Жодна повинність чи оподаткування (департаментське, муніципальне чи-то комунальної секції) не може бути встановлене інакше, як зі згоди цих територіальних колективів (ст. 218).

Наступні статті (ст. 219 – 233) стосуються загальних питань податків, бюджетного процесу, грошової політики, контролю за публічними видатками тощо.

Фінансових законопроектів стосуються ст. 46 – 49 Конституції Гренади від 19 грудня 1973 р. Глава 5 «Фінанси» (ст. 75 – 82) присвячена Консолідованому фонду, боргам Гренади, кошторису доходів і видатків Гренади, аудиту. Тобто йдеться лише про державні кошти, про державний бюджет.

Глава V «Фінанси» (ст. 76-83) Конституції Співдружності Домініки від 1978 р. стосується лише державних фінансів, а саме: Консолідованого фонду (ст. 76), відрахувань до цього фонду та до інших державних фондів (ст. 77), дозволу на здійснення видатків із Консолідованого фонду (ст. 78), попередніх видатків – тобто до набрання чинності законом про асигнування до початку фінансового року (ст. 79), Фонду непередбачуваних видатків (ст. 80), винагороди окремим посадовим особам (ст. 81), державного боргу (ст. 82), перевірки державної звітності (ст. 83).

Ще однією острівною державою – конституційною монархією у складі Британської Співдружності є Сент-Вінсент і Гренадіни. Глава V «Фінанси» Конституції Сент-Вінсент і Гренадіни від 26 липня 1979 р. за змістом по-

дібна до відповідних глав у конституціях країн цього регіону, які ми вже розглядали вище. Так, тут є такі статті: про консолідований фонд (ст. 68), списання з рахунків цього та інших державних фондів (ст. 69), встановлення видатків Консолідованого фонду в Законі про бюджетні асигнування (ст. 70), про виплату коштів до затвердження асигнувань (ст. 71), Фонд непередбачуваних видатків (ст. 72), про оплату деяких посад (ст. 73), державний борг (ст. 74), аудит державних рахунків (ст. 75); про Комітет по державних рахунках (ст. 76).

Глава VI «Фінанси» (ст. 69 – 76) Конституції Сент-Кітс і Невіс від 22 червня 1983 р. (відома і інша назва цієї країни – Сент-Кітс і острів Невіс) не набагато відрізняється (за структурою) від подібної глави Конституції Сент-Вінсент і Гренадін. Це саме можна сказати і про главу V «Фінанси» Конституції Сент-Люсії від 20 грудня 1978 р. (ст. 77 – 84).

Як бачимо, у конституціях найбільшої регламентації знаходять питання не всієї фінансово-економічної основи місцевого самоврядування, а лише її частин, зокрема, бюджету (бюджетного процесу) і податків. Детальний аналіз конституційних положень щодо повноважень органів місцевого управління та самоврядування у сфері оподаткування здійснив Р.О. Шепенко у своїй праці «Податкове право: конституційні норми»⁶⁷⁴.

Отже, розглянувши конституційне та інше правове регулювання фінансової основи місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, можемо зробити певні висновки. У законодавстві більшості країн світу приділяється значна увага саме конституційній регламентації фінансів, податків, бюджету, фінансовому контролю, банків, це, у свою чергу, є одним із суттєвих факторів розвитку економіки на державному та місцевому рівні. Хоча у деяких випадках відповідні конституційні норми мають переважно загальний характер (тобто у загальному окреслюють те чи інше фінансове питання, відсилаючи до спеціальних законів). Чимало конституцій, прийнятих у ХХ ст., містять основоположні принципи бюджетного права і оподаткування, приділяючи значну увагу контролю за виконанням державного бюджету, за витрачанням державних коштів. До речі, Конституція України не належить до числа таких конституцій.

Слід зазначити, що центральне місце у фінансовій системі будь-якої держави посідає бюджетна система, яка ґрунтується на економічних і юридичних нормах та організаційно залежить від форми державного устрою.

674 Шепенко Р.А. Налоговое право: конституционные нормы. – М.: «Статут», 2006. – С. 165 – 169.

Так, для федеративних країн (наприклад, США, Німеччина, Канада, Швейцарія) характерною є трьохрівнева бюджетна система (федеральний (центральний) бюджет, бюджети суб'єктів федерації (бюджети штатів, регіональні бюджети тощо), місцеві бюджети), а бюджетна система в унітарних країнах (наприклад, Італія, Франція, Україна, Японія) представлена двома рівнями бюджетів (державний і місцеві бюджети). У федеративних державах види місцевих бюджетів визначаються, як правило, у федеральному законодавстві та законодавстві окремих суб'єктів федерації, а в унітарних – чітко визначаються на загальнодержавному рівні. Існують країни, місцеві бюджети яких мають свої особливості. Так, в Іспанії до місцевих бюджетів включаються також бюджети сумісних підприємств (так званих торгівельних товариств), створених за участю держави.

Для країн із високим ступенем нерівності бюджетної забезпеченості характерним є доволі високий рівень централізації бюджетної системи. Проте у більшості країн світу бюджетні системи належать до децентралізованих, тобто місцеві бюджети складають окрему ланку бюджетної системи і не включаються до державного бюджету чи до місцевих (регіональних) бюджетів вищих рівнів.

Отже, основною ланкою фінансів органів місцевого самоврядування є місцеві бюджети, які формуються на території адміністративних одиниць, що, як правило, мають виборні (представницькі) органи управління. Формування кожного місцевого бюджету обумовлене необхідністю фінансового забезпечення реалізації повноважень органів місцевого самоврядування. Ці повноваження, у свою чергу, пов'язані із вирішенням питань місцевого значення.

Ніні кожен місцевий бюджет в будь-якій зарубіжній країні виконує, зокрема, такі основні функції:

1) функція створення місцевого фонду коштів (у ході реалізації цієї функції відбувається мобілізація грошових коштів, розпис запланованих доходів і видатків з дотриманням положень бюджетної класифікації);

2) розподільна функція, яка зумовлена тим, що у бюджетних відносинах, які завжди виступають у вигляді правовідносин, беруть участь майже всі учасники суспільного виробництва; за допомогою бюджету кошти розподіляються між розпорядниками та отримувачами цих коштів;

3) функція використання зібраних коштів на визначені завдання і мету, тобто відповідно до цільового призначення;

4) контрольна функція за рухом бюджетних ресурсів – реалізується безпосередньо на всіх стадіях бюджетного процесу.

Окрім цього, місцеві бюджети є: віддзеркаленням фінансового стану і розвитку територіальної громади (населення, що проживає на території відповідного органу місцевого самоврядування), оскільки порівняння доходів і видатків бюджету наочно показує загальні тенденції і проблеми цієї територіальної громади (є підстави для визначення причин і пошуку засобів подолання фінансових проблем органів місцевого самоврядування); показником фінансового потенціалу місцевих підприємств (наприклад, збільшення надходжень від податку з підприємств, які зараховуються до місцевих бюджетів, означає те, що підприємства працюють прибутково).

Система місцевих бюджетів може включати різні види бюджетів, а саме: бюджети територіальних громад та інших органів місцевого самоврядування, а також бюджети державних утворень, які є суб'єктами федерації (наприклад, бюджети земель у ФРН, штатів у США, суб'єктів федерацій у Російській Федерації). Система місцевих бюджетів – це сукупність самостійних місцевих бюджетів, які не включаються до складу державного (загального, центрального) бюджету й один до одного. Раніше був період (зокрема, час панування радянської влади в окремих країнах світу й існування СРСР), коли місцеві бюджети були складовою державного бюджету, тим самим цілком нівелювався статус самостійних місцевих бюджетів⁶⁷⁵.

У багатьох країнах світу поширена практика поділу місцевих бюджетів на дві частини (складові): поточний бюджет і бюджет розвитку. Такий поділ бюджету є дещо умовним, але він також допомагає визначити, які видатки є першочерговими, які – другорядними; які підлягають скороченню, а які – не підлягають; в його основу закладений поділ видатків на поточні та капітальні⁶⁷⁶. У поточному бюджеті відображаються доходи і

675 Детальніше про це див.: Музика О.А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством: Монографія. – К.: Атіка, 2004. – С. 9 – 44 (розділ присвячений історико-правовим аспектам формування місцевих бюджетів України).

676 У спеціальному законодавстві деяких країн зустрічається поділ видатків на поточні і майнові. Наприклад, у Законі Польщі «Про державні фінанси» від 26 листопада 1998 р. (у ч. 2 ст. 69 і ст. 124) серед поточних видатків названо видатки на: 1) загальні субвенції для одиниць місцевого самоврядування; 2) дотації; 3) заробітну плату і нарахування на неї; 4) інші послуги для фізичних осіб; 5) закупівлю товарів та послуг; 6) обслуговування боргу одиниці місцевого самоврядування; 7) поруки і гарантії, надані одиницею місцевого самоврядування; 8) інші видатки, пов'язані з функціонуванням бюджетних одиниць або реалізацією їхніх статутних завдань. Майнові видатки

видатки, які забезпечують необхідну (обов'язкову) діяльність, як-то: видатки на підтримання нормального функціонування всіх постійно діючих владних структур, на медичне та соціальне обслуговування громадян, трансфертні платежі, виплати у вигляді заробітної плати тощо. Доходи місцевого поточного бюджету формуються, переважно, за рахунок місцевих податків і зборів, інших обов'язкових платежів, загальних субсидій (або інших міжбюджетних трансфертів) від органів державної влади тощо.

До бюджету розвитку (або ж інвестиційного бюджету) належать доходи і видатки, які спрямовуються на вдосконалення регіональної (місцевої) економіки (у тому числі видатки на проведення будівельних робіт, виконання інвестиційних довготривалих проектів). Видатки бюджету розвитку, як правило, носять капітальний характер. Доходи місцевого бюджету розвитку формуються переважно за рахунок банківських кредитів, інвестиційних субсидій, комунальних (муніципальних) позик та інших надходжень.

Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок як податкових, так і неподаткових надходжень. До останніх належать доходи від: об'єктів, що знаходяться у власності відповідних органів місцевої влади; здачі в оренду чи продажу землі; користування природними ресурсами місцевого значення; надходжень від фінансових санкцій, адміністративних штрафів тощо. Неподаткові доходи відіграють значно меншу роль у складі доходів місцевих бюджетів, ніж податкові.

До податкових бюджетних надходжень належать доходи від податків, зборів, інших обов'язкових платежів.

Також важливим джерелом доходів і фінансування видатків місцевих бюджетів є різноманітні міжбюджетні трансферти (гранти, державні дотації, субвенції та субсидії), а також запозичення.

Наприклад, у Швеції виокремлюється три основні джерела доходів місцевих органів влади: податки (67% від загальної суми), гранти від центрального уряду (20%) та плата за користування послугою (user fee) (7%). У Швеції не існує місцевого податку на нерухомість, але місцевий податок на прибуток є головним доходним джерелом з базою оподаткування, що охоплюють: 1) видатки на закупівлю і володіння акціями, а також внески до торговельних спілок; 2) інвестиційні видатки державних бюджетних одиниць, а також цільові дотації на фінансування чи дофінансування коштів на реалізацію інвестицій (ч. 6 ст. 69).

визначається національним урядом і місцевими органами влади, які визначають ставку податку. За збір податків відповідає національний уряд. Також у Законі Швеції про місцеве самоврядування 1992 р. зазначається, що економічні показники органів місцевого самоврядування повинні відповідати сталому економічному розвитку, що передбачає обмеження запозичень місцевих органів влади на капітальні видатки.

У Данії виокремлюють три основні джерела доходів місцевих бюджетів: податки на нерухомість, місцеві податки на прибуток та збори з користувачів послуг. Хоча податок на майно встановлюється, адмініструється та збирається муніципалітетами, персональний податок на прибуток підтримується національним урядом і є значним у розмірі (близько 40-60% доходів). Трансферти від національного уряду є незначним джерелом доходів для місцевих урядів у Данії. Ці трансферти складають приблизно 22% річного доходу для муніципалітетів, 9% річного доходу для округів. Вирівнювання здійснюється на основі як потенційного доходу, так і потреб у видатках. Тим не менш, субнаціональні уряди в Данії наполегливо протистоять розподілу доходів як альтернативі власним доходам з двох причин: 1) розподіл доходів обмежує здатність суб-національного уряду змінювати ставки податків, і 2) механізм надання грантів, який завжди пропускатиме деякі особливі потреби і може відбуватися під впливом політичних інтересів.

Центральний уряд у Великобританії має владу над усіма податками та контролює всі ті податки, які приносять найбільший дохід, наприклад, податки з доходів фізичних та юридичних осіб, акцизні та митні збори, податок на додану вартість, тоді як органи місцевого самоврядування мають мало податкових повноважень (ці повноваження стосуються податку на нерухоме майно або підприємницький податок (nondomestic tax or business property tax) та муніципального податку (податку на житло (council tax (a residential property tax)))⁶⁷⁷.

Видаткові статті місцевих бюджетів в тій чи іншій країні дещо подібні. Як правило, за рахунок коштів місцевих бюджетів фінансуються видатки на утримання органів місцевого самоврядування, місцевої поліції,

⁶⁷⁷ Ramakrishna Nallathiga. The System of Local Government Finance: A Study of Select Countries // NIFM Journal of Public Financial Management Volume IV. No. 2. July-December 2012. P 39-50. URL: <http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/The%20System%20of%20Local%20Government%20Finance%20-%20NIFM%20Journal.pdf>

програм місцевого значення тощо. При цьому, виявляються помітні відмінності, наприклад, у структурі видатків місцевих бюджетів в Італії (тут переважають місцеві публічні видатки на охорону здоров'я, а видатки на соціальний захист і освіту є значно нижчими) та Великобританії (тут дещо нижчі місцеві публічні видатки на охорону здоров'я та значно вищі видатки на освіту)⁶⁷⁸. Такі показники відображають різні тенденції державної політики в окремих країнах і пріоритетах місцевого фінансування публічних потреб.

§ 2. Особливості здійснення місцевого самоврядування в екологічній та природоресурсній сферах⁶⁷⁹

Децентралізація як в цілому, так і в сфері охорони довкілля має безліч проявів. На відміну від звичної для України передачі владних повноважень та фінансових ресурсів для їх реалізації органам місцевого самоврядування⁶⁸⁰, в світі цей феномен тлумачиться набагато ширше, зокрема включаючи різні механізми залучення приватних організацій (підприємств, фермерів, громад, асоціацій тощо) до формування політики і прийняття екологічно важливих рішень. При цьому в основі децентралізації знаходиться принцип субсидіарності, згідно з яким управління здійснюється найбільш наближено до його об'єкта.

Досить ґрунтовно визначено сутність та варіації втілення децентралізації у сфері охорони навколишнього середовища у дослідженні, проведеному під егідою Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН, в межах якого виокремлено стимули та ризики її впровадження. Серед позитивних аспектів, що спонукають до децентралізації влади в екологічній сфері, було виділено такі: 1) місцеві інституції і окремі люди мають

678 Martina Halásková, Renata Halásková. Evaluation structure of local public expenditures in the European Union countries // Acta Universitatis of Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis. Volume 66. Number 3, 2018. P.760. URL: https://acta.mendelu.cz/media/pdf/actaun_2018066030755.pdf.

679 У цій частині монографії було використано матеріали наукової праці А. М. Гурової: Гурова А. М. Зарубіжний досвід з децентралізації влади в екологічній та природо-ресурсній сферах та його врахування в ході реформ, здійснюваних в Україні, опубліковані у книзі: Децентралізація влади в Україні та розвиток екологічних і природо-ресурсних відносин: монографія / Н. Р. Малишева, П. Ф. Кулинич, В. І. Олещенко та ін.; відп. ред., Н. Р. Малишева. Харків: Право, 2019. С. 86–108 та інші праці автора з відповідної тематики.

680 Суть реформи органів місцевого самоврядування (децентралізації). Національний центр перспективних досліджень. URL: http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/verstka_decentralizaciya.pdf

кращі знання щодо вирішення екологічних і соціально-економічних проблем регіону, тому краще сприятимуть охороні навколишнього середовища, якщо їм буде надано права та обов'язки щодо природних ресурсів; 2) вища відповідальність щодо прийняття рішень пов'язана з вищою мотивацією для більш ефективного використання природних ресурсів; 3) більша схильність до залучення для прийняття рішень менш привілейованих, але більш зацікавлених в екологічних питаннях груп; 4) вища гомогенність спільних потреб з меншою кількістю населення, вищою транспарентністю процесу прийняття рішень сприятиме участі місцевої громади; 5) місцевий потенціал більше задовольняє місцеві вимоги. На противагу цьому ризики впровадження децентралізації обумовлені непослідовністю або невідповідністю підбору механізмів до сутності проблем, на вирішення яких вони спрямовані, зокрема слабка адміністративна або технічна спроможність на місцевому рівні може призвести до менш ефективного надання послуг у деяких адміністративно-територіальних одиницях країни або в цілому у всій країні, а адміністративні обов'язки, передані на місцевий рівень без достатніх фінансових ресурсів можуть ускладнити надання послуг. Крім того, децентралізація може зашкодити координації національної політики та дозволити захоплення функцій місцевими елітами, призвести до підвищення витрат на забезпечення виконання законодавчих вимог, а також посилення конфліктів між різними адміністративно-територіальними одиницями, що мають однакові природні ресурси.

На основі проведеного дослідження Продовольча та сільськогосподарська організація ООН сформулювала умови успішної децентралізації, які зводяться до таких трьох вимірів: 1) супроводжується реальною політичною волею на центральному рівні і фактичною передачею законодавчих і політичних повноважень (політичний вимір); 2) на місцеві установи покладається відповідальність за управління послугами на місцевому рівні (адміністративний вимір); 3) механізми, повноваження і відповідальність за витрачання коштів, отриманих як від прямого оподаткування, так і від центрального уряду, чітко визначені (фіскальний вимір)⁶⁸¹.

На практиці поєднання всіх елементів зустрічається вкрай рідко. В світі існує безліч прикладів як успішного, так і невдалого застосування децен-

681 Vito Cistulli. Environment in Decentralized Development - Economic and Institutional Issues. Prepared by Agricultural Policy Support Service, Policy Assistance Division, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 2002. URL: <http://www.fao.org/docrep/005/y4256e/y4256e05.htm#bm05>

тралізації екологічного управління, тож для наочного виявлення особливостей його провадження для врахування у вітчизняній практиці, розглянемо більш детально досвід використання механізмів децентралізації для управління у сфері охорони навколишнього середовища різних країн світу.

З 2003 року ст. 1 Конституції Франції визначає децентралізацію принципом організації країни. Саме ця країна на теренах Європи є широко відомою тим, що доволі успішно перейшла від жорсткої централізації до механізму державного управління, в межах якого адміністративно-територіальні одиниці набули значних управлінських можливостей. При цьому, такі процеси, як глобалізація, реструктуризація держави та європейська інтеграція сприяли утвердженню децентралізації.

Французька місцева політична та адміністративна організації зазнали двох основних змін протягом останніх чотирьох десятиліть. Ці зміни подолали дві історичні особливості французької політичної системи: по-перше, реформа децентралізації, регіоналізація та прогресивна реструктуризація, втрата влади державних служб на місцях протистояла встановленій історично централізованій організації країни; по-друге, консолідація все більш потужних інститутів співпраці між інституціями, особливо в найбільших містах, протистояла традиційній роздробленості місцевих політичних та адміністративних систем.

Закон Франції про децентралізацію 1982 року та кілька інших актів, що передбачили нові інституційні формули для співпраці, сприяли створенню багатоцільових органів. Серія з трьох законів, впроваджуваних під керівництвом прем'єр-міністра Л. Жоспіна, ознаменувала поворотний пункт для посилення співпраці регіонів, впровадження концепції конкурентоспроможності та соціальної інтеграції територіального розвитку. Але рішучий імпульс цим реформам був даний законом Ж-П. Шевенмана 1999 року, який покликаний скоротити різні форми співпраці до трьох формул, одна з яких адаптована для сільських місцевостей комун, а дві інші присвячені міським територіям. Шляхом визначення механізмів співробітництва та сильних фінансових стимулів було запущено великий рух створення децентралізованих органів публічної влади навіть у найбільш несприятливих місцевостях. Компетенції таких органів охоплюють міське планування, громадський транспорт, інфраструктуру, економічний розвиток, а також охорону навколишнього середовища, збір та переробку

відходів. У великих містах керівники цих міжвідомчих структур стали надзвичайно потужними лідерами, здатними запустити великі проекти та мобілізувати місцеві еліти та інститути навколо цих проектів.

Децентралізація у Франції визначається як діалектика зв'язків між державою та місцевою владою, тобто між центром та периферією, зв'язок між громадами та державою, ступінь напруженості якого залежить від інтересів держави, очікувань місцевих виборних посадових осіб, вимог державної політики⁶⁸². Децентралізаційні процеси у цій країні зорієнтовані на горизонтальне співробітництво між місцевими органами влади з метою досягнення процвітання за допомогою налагодження співпраці між містом і регіоном, що можна розглядати як результат внутрішньої політичної конкуренції між різними категоріями суб'єктів, їх груп та установ, наскільки це дозволяють зовнішні економічні фактори. Така децентралізація обумовлює необхідність зосередження потужних зусиль щодо інституційної та процедурної взаємодії та інтеграції, яких домагаються різними шляхами: змінюючи правове значення нормативних актів, створюючи координаційні органи і об'єднуючи існуючі органи, які мають дублюючі повноваження. Зокрема, закони і декрети, які стосуються управління водними ресурсами, проголошують всеосяжний принцип децентралізації шляхом чіткого прописування компетенції та обов'язків в шести основних законах, а саме: «Про правовий режим води, її розподіл та охорону від забруднення» № 64-1245 від 16.12.1964; «Про воду» № 3/1992; «Про посилення охорони навколишнього середовища (закон Барн'є)» № 95-101 від 02.02.1995; «Про імплементацію рамкової директиви ЄС щодо води» № 338/2004 від 24.04.2004; «Про воду і водне середовище» №1772/2006 від 30.12.2006; «Закон про національне зобов'язання щодо навколишнього середовища» № 788/2010 від 12.07.2010⁶⁸³.

У Франції децентралізація повноважень щодо нормотворчості здійснюється за допомогою своєрідного поділу юридичного впливу між законами, які приймаються виключно парламентом, та правилами, які приймаються більш широким колом суб'єктів, включаючи квазідержавні інституції, компетенції і обов'язки яких розподілені між чотирма рівнями: національним, регіональним, департаментальним та локальним.

682 Jacaues Ferstenbert, François Priet, Paule Quilichini Droit des collectivités territoriales, 2 éd., Dalloz, 2016, (P.23)

683 Environmental Protection in Multi-Layered Systems, edited by Mariachiara Alberton and Francesco Palermo, Leiden-Boston, 2012, (P. 433)

Ключову роль в процесі децентралізації відіграла міжвідомча делегація із землеустрою та регіонального розвитку (DATAR), до повноважень якої входили спочатку організація перерозподілу виробничої діяльності на всій території країни та відновлення відносин між центром та адміністративно-територіальними одиницями, а наразі вона сприяє досягненню стратегій міст та регіонів щодо їх розвитку та забезпечує підтримання конкурентоспроможності шляхом створення коаліцій навколо територіальних проектів. Міністерство фінансів також відіграє важливу роль у процесі розвитку комунальних послуг та боротьби з державним дефіцитом та інфляцією. Ця діяльність сприяє посиленню співпраці держави та місцевої влади, збільшенню ефективності контролю над місцевими органами влади. Певну роль в цьому контексті відіграли й регіональні рахункові палати, які безпосередньо здійснюють фінансову експертизу діяльності місцевої влади. Разом з тим, як зазначають фахівці, навіть досі головною перешкодою до підвищення ролі квазідержавних інституцій у сфері охорони навколишнього середовища у Франції, є не інституційна, а власне фінансова⁶⁸⁴.

Слід особливо наголосити на тому, що з точки зору публічної політики, децентралізація у Франції розглядається як спосіб реорганізації державної політики, а не як інструмент зменшення державного втручання. Держава ініціювала серію «нових» державних політик (міську, соціальну, екологічну тощо) щодо перетворення об'єднання територій у вектор інтеграції різних програм та координації соціальних і політичних груп на місцевому рівні. Іншими словами, держава визначає правила та процедури, але не вдається в деталі щодо того, як саме територіальні одиниці повинні зробити свій внесок у розвиток території в цілому: це завдання залишається виконувати виключно місцевим чиновникам. Центральний уряд визначає пріоритети та процедури для досягнення цих цілей, а суб'єктам на місцях залишається прийняти необхідні та конкретні заходи в їх межах⁶⁸⁵.

Відповідно до Закону від 12.07.2010 було надано широкі можливості територіальним громадам щодо розробки власної політики у сферах за-

684 *Environmental Protection in Multi-Layered Systems*, edited by Mariachiara Alberton and Francesco Palermo, Leiden-Boston, 2012, (P. 434)

685 Gilles Pinson, Patrick Le Galès *State restructuring and decentralization dynamics in France: politics is the driving dynamics in France: politics is the driving force*. Cahier Européen numéro 07/05 du pôle Ville/métropolis/cosmopolis. Centre d'Etudes Européennes de Sciences po (Paris). (P. 12): http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/files/2010/01/cahier_ville_0507.pdf

провадження плати за використання транспортних засобів чи вивезення побутових відходів. Основні неподільні екологічні проблеми враховуються в спільних державно-регіональних проектах, які також включають департаменти та великі міста. В них відображається політика сталого розвитку міста, стратегії адаптації територій до змін клімату, зокрема шляхом захоплення до розвитку відновлювальних джерел енергії, а також збалансованого управління водними ресурсами і запобігання природним ризикам. З 2004 року розробляються територіальні кліматичні плани, які визначають плани заходів кожної адміністративно-територіальної одиниці щодо зниження викидів в атмосферу CO₂. Крім цього, розробляються та реалізуються територіальні Порядки денні на 21 століття, які впроваджують рекомендації Конференції ООН щодо навколишнього середовища та розвитку 1992, зокрема стосуються боротьби проти кліматичних змін, охорони біорізноманіття, зміцнення суспільної згуртованості та солідарності між територіями та центром, а також відповідального споживання тощо.

На рівні регіону функціонує регіональний комітет з навколишнього середовища, який наполовину складається з представників регіональної ради, на чверть - з представників громадських організацій з питань охорони навколишнього середовища, а також ще на чверть – з професіоналів у відповідній сфері. Цей комітет уповноважений розглядати будь-яку пропозицію чи проект регіонального масштабу, які здатні вплинути на навколишнє середовище. Регіональна рада може розглядати питання щодо створення регіональних природних заповідників за власною ініціативою чи на вимогу заінтересованих суб'єктів. Рішення приймається тільки після консультацій з усіма зацікавленими громадами. Іноді регіони можуть створювати регіональні природні парки, якщо певні території є деградованими або становлять культурну цінність чи є об'єктом природної спадщини. Крім цього, президент регіональної ради розробляє план щодо якості повітря, в якому визначаються засоби запобігання забрудненню повітря, його зниження, а також може відображатися схема використання вітрової енергетики. На рівні регіону також розробляється політика щодо зменшення обсягу сміття, відповідно до якої приймається регіональний чи міжрегіональний план зниження площ промислових відходів.

Рівнем нижче, а саме департаментами також розробляється за ініціативою держави план зменшення побутових відходів, розробляється і

виконується політика захисту, управління і відкритості для громадськості чутливих природних ландшафтів та лісів. Крім того, департаменти надають муніципалітетам технічну та фінансову підтримку в сферах управління водними ресурсами та сміттям, забезпечення дотримання санітарних вимог. При цьому, така допомога надається сільським територіям і полягає в фінансуванні таких інвестиційних видів робіт, як побудова мереж, резервуарів і станцій для очищення води, свердловин, їх спорядження чи проведення водних зв'язків з іншими комунами.

На рівні комун встановлена відповідальність за забезпечення питною водою та водою для санітарних потреб. Комуни також мають повноваження у сфері складування, вивезення і переробки побутового сміття, повинні реалізовувати доступні їм заходи проти забруднення повітря, зокрема шляхом репланування міст. Разом з тим основну роль у сфері охорони довкілля відіграє саме взаємодія комун, які з 2009 року були об'єднані в агломераційні та комунальні громади. Сфера охорони довкілля повністю інтегрована в повноваження міжмуниципальних угруповань як частина солідарної служби управління. Вищезазначені публічні послуги входять до обов'язкових повноважень громад агломерації, тоді як громадам комун вони можуть бути передані в межах їх факультативних повноважень⁶⁸⁶.

Таким чином, децентралізація у сфері охорони довкілля Франції – це чіткий та послідовний процес розподілу повноважень між різними рівнями управління, який ґрунтується на засадах співпраці та солідарності. При цьому, характерною особливістю є те, що навіть такі глобальні проблеми як зміни клімату вирішуються в межах адміністративно-територіальних одиниць доступними їм заходами.

Досить цікавим в контексті фінансового забезпечення децентралізаційних процесів є досвід Португалії, де з 2007 року запроваджені екологічні фіскальні трансфери, зміст яких полягає в перерозподілі податкових надходжень шляхом включення екологічних показників, наприклад, існування охоронюваних територій. З 1993 року муніципалітети Португалії мають офіційне право визначати власні охоронювані території та в 2008 році реформа розширила коло повноважень муніципальної охорони, а саме спочатку влада територіальної громади мала право лише запропонувати Мі-

686 Nadine Dantonel-Cor Droit des collectivités territoriales, Bréal, Lexifac droit, 5 ed., 2014, (P. 184 – 192)

ністерству охорони навколишнього середовища регіональний ландшафт, що було б доцільно охороняти, а вже відповідно до закону № 142/2008 їх повноваження розширились шляхом уповноваження безпосередньо визначати всі категорії охоронюваних територій, крім національних парків.

Міністерство навколишнього середовища та його агентство, Інститут охорони природи та лісів можуть визначати такі охоронювані території як національні парки, природні парки, заповідники і пам'ятки природи, а всі інші види охоронюваних територій відповідно визначаються муніципалітетами. Всі захищені об'єкти загалом становлять Національну мережу природоохоронних територій (Rede Nacional de Áreas Protegidas - RNAP). Слід, однак, відзначити, що, крім цієї мережі, окремо законодавством Європейського союзу регулюється «Natura 2000», мережа природоохоронних територій, заснована на екологічних списках, відомих як визначні для Європейського співтовариства місця. На підставі цих списків національні органи влади Португалії приймають рішення про встановлення спеціальних зон охорони природи. Разом з тим механізм екологічних фіскальних трансферів поширюється як на національну мережу природоохоронних територій, так і на сфери охорони природи, згідно з правом Європейського союзу.

Досвід екологічних фіскальних трансферів був перейнятий у Бразилії, яка вперше запровадила такі трансфери у федеральному штаті Парана в 1992 році, а потім у 17 з 27 бразильських штатів, проте Португалія вперше запровадила його на рівні всієї країни. Законом про місцеві фінанси № 2 від 2007 року, зі змінами згідно із законом № 73 від 2013 року, встановлено нові правила розподілу доходу та фінансових трансферів із коштів центрального уряду на місцевий рівень. Тим не менш, є один важливий недолік португальської моделі запровадження екологічних фіскальних трансферів. На відміну від бразильської, португальська система екологічних трансферів не бере до уваги категорії природних територій та різницю їхнього внеску в збереження навколишнього середовища, що зменшує його потенціал до сприяння ефективному збереженню біологічного різноманіття.

Характерними ознаками таких трансферів є те, що: 1) вони не вимагають створення додаткового бюджету, а лише змінюють існуючий перерозподіл бюджетних надходжень; 2) вони можуть стимулювати охорону

навколишнього середовища; 3) вони беруть до уваги місцеві переваги та місцеві знання, адже вибір про отримання таких трансферів та кореспондуючих їм обов'язків належить саме місцевим органам влади; 4) транзакційні витрати для запровадження екологічних фіскальних трансферів є відносно низькими, оскільки вони являють собою досить незначну зміну існуючих схем фіскальних трансферів; 5) вони забезпечують не тільки кількісне, але й якісне стимулювання, адже в схему фіскальних трансферів включається якість управління охоронюваними територіями. За допомогою цього інструменту децентралізоване природоохоронне управління може враховувати екосистеми, що забезпечують переваги в основному для збереження місцевого середовища існування з постійними видами флори та фауни і сприяти національному і глобальним екологічним цілям. Важливо, однак, відзначити, що екологічні фіскальні трансфери є загальними переказами без будь-якого цільового призначення. Вони базуються на існуванні або розширенні охоронюваних територій, а муніципалітети можуть витратити відповідний дохід за будь-якою публічною функцією, яку вони вважають необхідною.

У середньому трансфери складають близько половини загального доходу від муніципальних послуг, а решта нараховується муніципальними податками, наприклад на власність, прибуток та бізнес. Існує три основних національних фонди для перерахування державних доходів для розвитку муніципалітетів. Фінансовий рівноважний фонд (Fundo de Equilibrio Financeiro) є загальним та наповнюється як відрахування відсотка від середньоарифметичного прибуткового податку, корпоративного податку та податкових надходжень від податку на додану вартість. Фінансовий рівноважний фонд розділений на два підфонди з 50 відсотками кожний: Генеральний муніципальний фонд (Fundo Geral Municipal) та Муніципальний фонд згуртування (Fundo de Coesão Municipal). Крім того, існує також Муніципальний соціальний фонд (Fundo Social Municipal) для видатків на такі функції, як освіта, здоров'я та інші. Перекази муніципалітетам також здійснюються безпосередньо з Європейського союзу.

З одного боку, існують національні природоохоронні інтереси, такі як забезпечення високого рівня охорони окремих природних територій по всій країні або захист важливих об'єктів національних масштабів, зокрема національних парків. Для цих випадків центральне планування краще,

ніж децентралізоване управління, оскільки місцева влада, яка прийматиме рішення, навряд чи враховуватиме національні чи наднаціональні інтереси. Таким чином, по-перше, екологічні фіскальні трансфери можуть компенсувати витрати на управління на місцевому рівні, які понесені шляхом реалізації національних інтересів охорони великих природних територій, а по-друге, вони можуть створити стимул щодо охорони місцевих охоронюваних територій шляхом перерозподілу нарахувань відповідно до їх площ. З огляду на ці дві сторони екологічних фіскальних трансферів, вони призводять до підвищення екологічного добробуту шляхом: а) зменшення місцевих витрат за допомогою компенсації тягаря, понесеного на охорону централізовано окреслених природних територій, та б) врахування місцевих переваг.

Команда науковців Центру екологічних досліджень ім. Гельмгольца, провівши аналіз реформ щодо фінансового забезпечення децентралізації управління екологічної сферою в Португалії, зробила висновок, що із впровадженням екологічних фіскальних трансферів значно зросла ініціативність муніципалітетів щодо виокремлення захищених територій та екологічно ефективних методів їх охорони, проте цей досвід не може бути відтворений в інших країнах, якщо за муніципалітетами не буде закріплено природоохоронних повноважень щодо визначення та управління охоронюваними територіями. Впровадження екологічних фіскальних трансферів таким чином не суперечить та не замінює, а лише доповнює збереження повноважень національних органів⁶⁸⁷.

На противагу попередньо викладеному досвіду, екологічна політика в Туреччині є політичною сферою, в якій переважають політика формування та здійснення згори донизу. Проте, існують серйозні проблеми з інтеграцією екологічної політики, що робить екологічні проблеми ще більш маргінальними порівняно з іншими пріоритетами, такими як експлуатація електростанцій, будівництво доріг та проекти містобудівної галузі, спрямовані виключно на економічне зростання, не враховуючи переваг екологічно орієнтованих проектів у цих сферах.

Існує кілька механізмів участі зацікавлених сторін у формуванні та впровадженні екологічної політики в Туреччині. Одним із них є громадські

⁶⁸⁷ Decentralization effects in ecological fiscal transfers– the case of Portugal Nils Droste, Claudia Becker, Irene Ring, Rui Santos, 2017, 34 p. URL : https://www.ufz.de/export/data/global/143047_DP_2017_3_Droste-et-al.pdf

слухання під час оцінки впливу на довкілля, однак участь громадськості в цьому процесі має лише номінальне значення, оскільки ця процедура не має суттєвого впливу на прийняття рішень. Міські ради також розглядаються як приклад механізмів участі громадськості у виробленні державної екологічної політики, проте вони або не функціонують, або функціонують неефективно. Судовий захист екологічних прав також ускладнився в останні роки, зокрема існують обмеження щодо доступу до правосуддя шляхом збільшення судових зборів та обмеження строків подання заяв.

Органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за впровадження екологічної політики на місцевому рівні, а в деяких випадках місцеві органи влади та місцеві екологічні кампанії змогли успішно вирішувати екологічні проблеми або запобігати екологічно небезпечним проектам через комбінацію методів. Незважаючи на всі ці зусилля, не можна говорити про поліпшення якості навколишнього середовища в Туреччині, адже наразі відбувається подальша централізація процесу формування та реалізації політики як в екологічній, так і в пов'язаних з нею сферах. Це особливо помітно в змінах правил планування на кількох рівнях та зусиллях адміністративної реорганізації, що втілилися у бюрократичній реорганізації центральних міністерств за допомогою урядових указів у 2011 році, запровадженні нової правової бази для проектів з питань запобігання катастрофам та відновлення міст, а також у положеннях нового Закону про муніципалітети⁶⁸⁸.

У період після 2011 року турецька адміністративна система була реорганізована. Це був цілеспрямований крок до централізації в ім'я ефективності та результативності через урядові постанови. Міністерство навколишнього середовища та лісового господарства (MoEF) було розділено на два: Міністерство лісового та водного господарства і Міністерство екології та урбанізації, яке відновило більшість органів планування, що були передані місцевим органам влади після 1980 року. Крім того, Агентство з охорони навколишнього середовища для спеціальних територій було ліквідоване, а його повноваження передані до Головного управління захисту природних ресурсів. У період після 2003 року Прем'єр-міністр та Адміні-

688 GökhanOrhan Public Participation as a Depoliticisation Process: The Case of Environmental Policy. Centralization Decentralization Debate Revisited Edited By KorelGöymenOnurSazak, 2013, P. 262- 291. URL: https://www.academia.edu/30460084/Public_Participation_as_a_Depoliticisation_Process_The_Case_of_Environmental_Policy

страція розвитку малого житла стали потужними гравцями турецької влади в екологічній сфері зі значними повноваженнями щодо планування. Новий Закон про центральні муніципалітети детально описує переваги участі, демократичного та прозорого управління, а також встановлює форми локальної централізації шляхом припинення діяльності менших муніципалітетів та сільських адміністрацій та передачі влади навіть у сільській місцевості до центральних муніципалітетів. Координаційні комісії з інвестицій функціонують як орган центрального уряду щодо інвестиційних рішень з широкими повноваженнями.

Отже співвідношення між спробами реструктуризації управління у сфері охорони довкілля та ефективністю впровадження природоохоронних заходів має досить неоднозначний характер. Зусилля з реорганізації управління в Туреччині сприяють подальшій централізації процесу формування та реалізації екологічної політики, а повноваження невеликих підрозділів місцевого самоврядування щодо планування знизилась. Тобто екологічні реформи в Туреччині є яскравим прикладом відходу від децентралізації управління у сфері охорони довкілля, навіть за умов збереження деяких із його характерних властивостей.

Цікавим з точки зору уроків запровадження децентралізації у сфері охорони довкілля є досвід Уганди. Як зазначають дослідники у сфері децентралізаційних процесів у цій країні, існує три причини, чому б вибрати Уганду для аналізу досвіду з децентралізації: по-перше, реформа в Уганді є відомою на міжнародному рівні як внутрішній експеримент, оскільки її уряд та населення взяло більшу участь у її здійсненні, ніж у інших країнах Африки; по-друге, Уганда, на відміну від багатьох країн, що здійснюють децентралізацію, продовжує демонструвати рішучі зобов'язання щодо децентралізації; по-третє, основна частина досліджень децентралізації в Уганді на сьогодні зосереджена на управлінських та фінансових аспектах реформи децентралізації⁶⁸⁹.

Особливістю децентралізаційних процесів в Уганді є те, що ініціатива щодо їх здійснення походила ззовні, тобто її ініціаторами не були ні державні чиновники, ні місцеві жителі, а установи зовнішніх урядів, які заці-

689 Environmental governance in Africa working papers:commerce, kings and local government in Uganda: decentralizing natural resources to consolidate the central state by Frank Emmanuel Muhereza, February 2003. 32 p. P. 1 URL : https://www.academia.edu/36873731/Environmental_Governance_in_Africa_Working_Papers_WP_8

кавлені у збереженні ресурсів Уганди для цілей зниження рівня вуглецю як механізму уповільнення процесів глобального потепління, зокрема Європейське співтовариство, Уряд Нідерландів (Національна програма водно-болотних угідь, 2000 р.), США в особі Агентства міжнародного розвитку (USAID) та Світовий банк. Таким чином, особливість децентралізаційних процесів у сфері охорони навколишнього середовища в цій країні, є по суті глобальним проектом щодо стримування руйнівних процесів зміни клімату.

Крім того, неурядові організації розробляють програми, спрямовані на покращення навколишнього середовища в цій країні. Цілі їх програм стосуються як запобігання глобальному потеплінню, так і збереження біорізноманіття, подолання бідності тощо. Прикладами міжнародних неурядових організацій є CARE-International, Всесвітній фонд природи (WWF) та Проект щодо охорони навколишнього середовища та економічного розвитку (EPED). Існують і місцеві неурядові організації, зокрема «Бачення для сільських ініціатив» (VIRUDI) в Массінді, яка, серед іншого, заохочує місцеве населення до висадки дерев та захисту ґрунту. Приватні компанії як місцевого, так і міжнародного походження також зацікавлені в природних ресурсах або реалізації проектів, спрямованих на зниження вуглецю, а тому впливають на реалізацію державними та місцевими органами повноважень щодо охорони навколишнього середовища.

У 1993 році парламент Уганди прийняв Статути місцевих урядів, які передали серію централізованих владних державних повноважень обраним місцевими органами влади. Вони передбачали децентралізацію функцій, повноважень і послуг місцевого самоврядування для посилення місцевого демократичного контролю та участі у прийнятті рішень, мобілізації зусиль для задоволення місцевих потреб. Ініціатива була відображена в Конституції 1995 року, в якій було закріплено гарантію децентралізації функцій та повноважень демократично обраних рад. Конституційна гарантія втілилася в Законі про органи місцевого самоврядування від 1997 року, метою якого було змінити, закріпити та вдосконалити чинний закон про місцеве самоврядування для здійснення децентралізації та передачі функцій, повноважень та послуг і забезпечити децентралізацію на всіх рівнях місцевого самоврядування для забезпечення належного врядування

та демократичної участі й контролю за прийняттям рішень⁶⁹⁰.

Прогресивність цього закону була пов'язана з тим, що ним по суті вперше передавалось право місцевому населенню на управління місцевими справами. До цього основна влада зосереджувалась в руках керівника, призначеного колоніальним урядом, який не обирався і не погоджувався місцевим населенням, а отже останнє було повністю усунене від управлінських питань. Розглянемо коротко ієрархічну структуру повноважень у сфері охорони навколишнього середовища, яке закріплювалось згідно з новим законодавством.

Президент та Кабінет Міністрів є відповідальними за розробку загальної природоохоронної політики. Парламент також займається питаннями охорони навколишнього середовища; наприклад, він взяв активну участь у заходах проти негативних наслідків, пов'язаних з будівництвом гідроелектричної греблі на водоспаді Буджагалі на річці Ніл. Інші суб'єкти центрального уряду включають посадових осіб та службовців в міністерствах водних ресурсів, земель, навколишнього середовища та туризму. У межах місцевого самоврядування є обрані депутати, чия роль полягає у прийнятті нормативних актів на виконання законів, а також прийнятті виконавчих рішень саме у сфері охорони навколишнього середовища. Крім того, місцевий рівень управління у сфері охорони навколишнього природного середовища представлений секретарями з навколишнього середовища та районними екологічними комітетами. В структурі кожної місцевої ради є обрані представники, які мають такі повноваження у сфері навколишнього середовища: організовувати громадські збори для навчання та мобілізації жителів щодо управління у сфері навколишнього середовища на належному рівні, наприклад стосовно санітарії, сільськогосподарської практики, посадки дерев та правильного використання водно-болотних угідь; збирати та поширювати інформацію про навколишнє середовище; знайомити громади з працівниками у сфері екології, діяти як наглядач та інформувати відповідні органи влади про можливі види діяльності, які справляють руйнівний вплив на навколишнє середовище, та забезпечення того, щоб члени громади дотримувалися таких законів. Розділ 15 За-

690 Abwoli Y. Banana, Nathan D. Vogt, Joseph Bahati, William Gombya-Ssembajjwe Decentralized governance and ecological health: why local institutions fail to moderate deforestation in Mpigi district of Uganda, 2007, P 434 -445, P. 435. URL: <http://www.umich.edu/~ifri/Publications/Banana,%20Abwoli,%20et%20al.%20Decentralized%20Governance%20and%20Ecological%20Health.pdf>

кону про місцеве самоврядування 1997 р. передбачає, що районні ради несуть відповідальність, зокрема, за надання допомоги уряду щодо збереження навколишнього середовища шляхом охорони лісів, водно-болотних угідь, берегів озера, струмків та запобігання деградації навколишнього середовища. Далі вказується, що районні ради реалізують також власні повноваження у сферах управління лісами та водно-болотними угіддями.

Оскільки з самого початку децентралізація в цій країні планувалась як засіб запобігання змінам клімату, розглянемо реформу саме на прикладі реалізації заходів щодо збереження ключових природних елементів для досягнення цієї цілі, а саме лісів, водно-болотних угідь та деяких інших охоронюваних територій.

Згідно із законодавством Уганди існує три правові режими лісів. Перший режим - це лісові запаси для збереження природи, наприклад, лісовий парк Елгон та непрохідний парк Бвінді (Mt. Elgon Forest Park and Bwindi Impenetrable Park). Управління дикої природи Уганди (UWA) як центральний орган державного управління керує цими резервами, щодо яких жодної комерційної експлуатації законом не дозволено. Для доступу місцевих громад, на території яких знаходяться ці ліси, до їх ресурсів, зокрема, бамбукових пагонів, грибів або трав, вони повинні укласти угоду з Управлінням дикої природи Уганди, згідно з якою, з одного боку, визначається, які ресурси можуть збирати громади, а з іншого, - на останні накладається відповідальність за виявлення незаконних порушників. Таким чином, громадам передані деякі юрисдикційні природоохоронні повноваження. Разом з тим, повноваження місцевих органів влади щодо прийняття підзаконних актів обмежуються виключно необхідністю виконання правил вказаних угод.

Другий тип - лісові запаси площею понад 100 гектарів, використання яких включає право комерційної заготівлі лісових ресурсів, зокрема деревини. У місцевих органів влади немає повноважень щодо прийняття підзаконних актів про те, хто може отримати доступ до таких лісових ресурсів, та в яких кількостях. Вони можуть прийняти лише підзаконні акти, пов'язані із застосуванням законів центральної влади, однак лісогосподарський департамент центрального уряду має дискреційні повноваження створювати механізми захисту лісових ресурсів за допомогою, наприклад, співпраці з місцевою громадою або залучення організацій громадянського суспільства.

Третій тип - лісові запаси, які мають розмір менше 100 гектарів та в межах яких дозволяється комерційний збір ресурсів. Вони повинні бути під управлінням та контролем місцевих органів влади, а тому тут вони мають значну політичну владу, щоб приймати нормативні акти та здійснювати управління, функції моніторингу та арбітражу. Насправді, в цій сфері існує багато «сірих сфер» законодавства, що призводить до серйозного браку чітких повноважень. Це дає можливість чиновникам лісового господарства, які є працівниками центрального уряду, узурпувати владу органів місцевого самоврядування, або під виглядом технічних вимог, або внаслідок того, що місцевим органам влади бракує ресурсів для найму працівників лісового господарства, які безпосередньо їм підзвітні.

Повноваження щодо прийняття рішень про комерційну заготовлю деревини на державних та приватних землях знаходиться в руках центрального уряду в особі Лісового департаменту. Місцеві уряди можуть приймати нормативні акти, які лише уточнюють національні закони, зокрема щодо некомерційного використання окремих видів ресурсів. Посадові особи лісового господарства, що діють на рівні місцевого самоврядування є працівниками центрального уряду, які підзвітні центральним органам і поєднують в собі технічну та політичну влади. Такий їх статус сприяв розквіту корупції та зловживання службовим становищем, тому площі лісів в Уганді швидко скорочуються. У районах з багатими лісовими ресурсами органи місцевого самоврядування перебувають у конфлікті з центральним урядом з питань володіння повноваженнями видавати дозволи і стягувати якомога більших зборів та податків.

Згідно з розпорядженням Міністерства водних ресурсів, земель та навколишнього середовища, органами виконання обов'язків управління водно-болотними угіддями на районному та окружному рівнях є Управління окружного екологічного комісара, окружний і районний екологічні комітети та районний комітет технічного планування. Головним обов'язком цих установ є підтримка національних та місцевих правил щодо водно-болотних угідь та надання порад тим, хто займається використанням водно-болотних угідь. Районна рада встановлює керівні принципи для управління водно-болотними угіддями в районі та призначає технічний персонал, щоб забезпечити дотримання цих керівних принципів. Таким чином, основна роль місцевих органів влади полягає в наданні допомоги

центральному уряду щодо захисту водно-болотних угідь, впроваджуючи закони та політику центрального уряду або доповнюючи національні закони, але не створюючи нових правил.

Існує два режими управління об'єктами дикої природи: 1) заповідники; 2) державні та приватні землі. Тварини в національних заповідниках та парках підпадають під юрисдикцію Управління дикої природи Уганди. Органи місцевого самоврядування не приймають нормативних актів щодо того, хто має або не повинен мати доступ до ресурсів цих охоронюваних територій. Однак вони можуть розробити документи, які покращують моніторинг та застосування законів.

Описані вище повноваження органів місцевої влади щодо нормотворення у сфері охорони довкілля свідчать, що вказані органи можуть приймати нормативні акти лише якщо вони не суперечать національному законодавству. Місцева влада може прийняти законодавство стосовно діяльності, яка покращує довкілля, наприклад посадка дерев, збереження ґрунту або запобігання горінню трави. Однак, коли це стосується прийняття рішення щодо заготівлі комерційно прибуткових ресурсів, таких як дерева для виготовлення деревини та деревного вугілля, центральний уряд зберігає законодавству владу за собою⁶⁹¹. Вказане яскраво свідчить про те, що нормативне проголошення децентралізації в цій країні не підкріплюється ні фінансовими, ні управлінськими функціями місцевої влади, яка, внаслідок нав'язування самого процесу ззовні, не є найбільш зацікавленим суб'єктом в охороні довкілля, а часто використовує свої скромні повноваження для задоволення власних потреб.

Таким чином, в Уганді ефективної децентралізації повноважень органів виконавчої влади у сфері охорони навколишнього середовища не спостерігається. По суті реформа втілилась в деконцентрації повноважень міністерств, що відповідають за конкретні ресурси. Як відображено в спеціальних наукових дослідженнях з цієї тематики, реформи екологічної децентралізації в цій країні вказують на три основні проблемні сфери. По-перше, не було ефективної чи послідовної децентралізації повноважень щодо управління природними ресурсами. У випадку лісового господарства, наприклад, повноваження з часу початку реформ у 1993 р. було

691 Environmental governance in Africa: Working paper series, decentralization, politics and environment in Uganda ByNyangabyakiBazaara, 2003. P. 3-17. URL: https://www.wri.org/sites/default/files/eea_wp7.pdf

кілька разів децентралізовано та централізовано⁶⁹². Причиною цього є те, що децентралізація була використана, перш за все, для вирішення проблем законодавчих та фінансових проблем уряду, а не як засіб поліпшення екологічного менеджменту. По-друге, органи місцевого самоврядування не змогли здійснити повноваження, які вони мали, оскільки контроль над необхідними фінансовими та людськими ресурсами залишався централізованим. Вони тільки були в змозі здійснювати свої повноваження, коли була доступною донорська допомога. По-третє, коли органи місцевого самоврядування намагалися впливати на питання навколишнього середовища, соціальні та екологічні наслідки не завжди були позитивними внаслідок конфлікту інтересів серед суб'єктів, які займаються використанням природних ресурсів на місцевому рівні⁶⁹³.

В контексті дослідження механізмів децентралізації управління природними ресурсами, які мають особливе значення для боротьби зі зміною клімату, декілька слів слід також сказати про стрімку, хоч і не цілком послідовну, децентралізацію управління лісовими ресурсами в Індонезії, яка до того ж відбувалась в складних умовах економічної та політичної кризи, на подолання яких власне й була спрямована⁶⁹⁴. Так, Закон 5/1974 про принципи управління в регіонах та передачу більшої адміністративної влади від Джакарти, Закон 22/1999 про регіональне врядування та Закон 25/1999 про фіскальне балансування визначили провінції (пропінсі), райони (кабупатен) та муніципалітети (кота) як автономні регіони і таким чином забезпечили правову основу процесу децентралізації в Індонезії. Національний уряд видав ряд правил, спрямованих на передачу деяких аспектів управління лісовими ресурсами районним органам влади, зокрема повноваження районних органів влади видавати малим підприємствам дозволи на рубки лісу.

Проте з точки зору нормативно-правової бази кроки щодо забезпечення децентралізованого управління лісовими ресурсами виявилися непослідовними. У вересні 1999 року Президент Індонезії представив

692 Abwoli Y. Banana, Nathan D. Vogt, Joseph Bahati, William Gombya-Ssembajjwe Decentralized governance and ecological health: why local institutions fail to moderate deforestation in Mpigi district of Uganda, 2007, P 434 -445. URL: <http://www.umich.edu/~ifri/Publications/Banana,%20Abwoli,%20et%20al.%20Decentralized%20Governance%20and%20Ecological%20Health.pdf>

693 Environmental governance in Africa: Working paper series, decentralization, politics and environment in Uganda By Nyangabyaki Bazaara, 2003. P. 32-33 URL: https://www.wri.org/sites/default/files/ea_wp7.pdf

694 Decentralization in Unitary States: Constitutional Frameworks for the Middle East and North Africa P. 90

Закон 41/1999 «Про лісове господарство», в якому містилось положення, що підтверджує домінуючу роль центральних органів виконавчої влади в управлінні лісами. На його виконання також було прийняте Положення № 34/2002, яке регулює контроль над збиранням, обробкою та реалізацією лісової продукції, зокрема деревини. Поряд з цим визначається, що влада провінцій відіграє важливу роль у визначенні способів розподілу з Фонду лісового господарства, який розподіляється між округами та муніципалітетами в межах їх юрисдикції⁶⁹⁵. Таким чином, управлінський ресурс повністю зосереджувався в центральних органах влади, а місцевим надавались лише номінально кошти, які вони, навіть за умов реального їх виділення, не змогли б ефективно витратити без наявності відповідних повноважень.

Така яскрава непослідовність децентралізаційних процесів у цій країні пояснюється тим, що багато політичних лідерів сприймали децентралізацію як загрозу - перший крок у справі повалення існуючого політичного ладу. Крім того, свій вклад внесли економічні кризи, зовнішній борг, незбалансований державний бюджет та сама політична система, які вимагали фінансової політики з жорстким централізованим контролем над місцевими фінансами. До того ж, дослідники, які детально аналізувати цю проблему, констатували, що недосвідченість та незнання концепції самоврядування та переваг децентралізованої системи призвели до браку громадської підтримки децентралізації в Індонезії⁶⁹⁶.

Дослідивши як успішні, так і невдалі приклади проведення реформ децентралізації управління у сфері охорони навколишнього середовища, можна дійти висновку, що результати реформ децентралізації відрізняються, оскільки передача влади, участь і підзвітність є політичними процесами, які моделюють соціальний клас, етнічні (родові), расові і гендерні елементи, а також залежно від виду природних ресурсів. Таким чином, як масштаби децентралізації, так і її наслідки змінюватимуться від одного контексту до іншого та від одного ресурсу до іншого.

695 Decentralization and Recentralization in Indonesia's Forestry Sector. Implications for Forest Sustainability, Economic Development and Community Livelihoods. Edited by Christopher Barr, Ida Aju Pradnja Resosudarmo, Ahmad Dermawan, John McCarthy. 2006. P 14

696 Decentralization and Recentralization in Indonesia's Forestry Sector. Implications for Forest Sustainability, Economic Development and Community Livelihoods. Edited by Christopher Barr, Ida Aju Pradnja Resosudarmo, Ahmad Dermawan, John McCarthy. 2006, 195 p. P. 8

Разом з тим, у всіх вищеописаних прикладах прослідковуються і спільні риси, які можна виокремити як рекомендації щодо проведення децентралізації управління у сфері охорони довкілля в Україні:

1. В політичному вимірі децентралізація може передбачати не зменшення державного втручання, а лише реорганізацію державної політики. Таким чином, за державою повинні залишитися повноваження із визначення екологічних пріоритетів, заохочення всього населення залучатися до природоохоронних заходів, визначення загальної схеми взаємодії територій, ініціювання планування та контролю за реалізацією планів тощо. При цьому, варто наголосити, що держава не може механічно розподіляти повноваження щодо подолання тих чи інших екологічних проблем до сфери того чи іншого рівня управління, адже навіть деякі аспекти глобальних екологічних проблем можуть успішно вирішуватися на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць. Місцеві органи влади повинні мати широкий спектр адміністративної свободи, фінансового та кадрового забезпечення щодо самостійного виконання заданих державою орієнтирів. Разом з тим, значна роль повинна надаватись і міжмуніципальній співпраці.

2. Надання фінансових ресурсів з державного бюджету навіть без цільового призначення може дати позитивні результати, якщо будуть прописані природоохоронні повноваження органів місцевої влади з урахуванням умов вищевказаної свободи. Разом з тим, більш ефективним є механізм адресної допомоги, яка ґрунтується на екологічних критеріях, наприклад площах та правовому режимі охоронюваних територій, які розташовані в межах тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці та на реалізацію повноважень щодо поліпшення стану яких органи місцевої влади потребують відповідних трансферів.

3. Реструктуризація та деконцентрація влади, забезпечення планування управління екологічними процесами на всіх рівнях, навіть передача природоохоронних повноважень органам місцевої влади не можуть забезпечити досягнення цілей децентралізації без активної зацікавленості самої територіальної громади в управлінні природоохоронними процесами. Природоохоронні організації та заінтересовані представники територіальної громади є рушійною силою досягнення цілей децентралізації, адже, як було вказано, одним із її переваг є саме допущення до прийняття екологічно важливих рішень представників місцевої громади, які заці-

кавлені в охороні навколишнього середовища, а також мають відповідні знання задля її забезпечення. Таким чином, децентралізація, проведена з ініціативи міжнародних неурядових організацій чи державної влади без активного залучення представників місцевої громади на підставі їх власних переконань, не зможе дати жодних позитивних результатів. Тому до політичних, адміністративних та фінансових вимірів успішного проведення децентралізації, можемо додати ще один – громадянський.

§ 3. Особливості здійснення місцевого самоврядування в сфері земельних відносин⁶⁹⁷

Особливої актуальності на сьогоднішньому етапі правової реформи та муніципального розвитку в Україні набуває питання щодо здійснення місцевого самоврядування в сфері земельних відносин та прогнозування, програмування та планування використання земель. У цьому контексті особливий інтерес викликає зарубіжний досвід правового регулювання відносин щодо прогнозування, програмування та планування використання земель, зокрема Республіки Польща, Республіки Чехія, Великої Британії, Федеративної Республіки Німеччина, США. Документом, у якому закріплено регулювання територіального планування Республіки Польща⁶⁹⁸, є Акт із територіального планування й управління від 27 березня 2003 року. Акт супроводжується численними похідними актами та пов'язаний з багатьма спеціальними законами, зокрема з Актом із захисту довкілля.

Акт із територіального планування й управління визначає: принципи територіального планування для органів управління на місцевому та центральному рівні; сферу дії акту та процедури щодо виділення землі спеціальним користувачам, а також принципи управління для них; сферу дії акту та процедури для органів з територіального планування; процедури підготовки документів з територіального планування та прийняття планів.

697 У цій частині монографії було використано матеріали наукових праць Д. В. Бусуйок: Бусуйок Д. Управлінські та сервісні правовідносини в земельному праві України: монографія. Київ: Ніка-Центр, 2017. 352 с.; Бусуйок Д. В. Правове регулювання планування використання земель: зарубіжний досвід. Часопис Київського університету права. 2014. № 2. С. 249–253 та інші праці автора з відповідної тематики.

698 Spatial development study of the polish - czech border region: synthesis of national documents. – Warsaw, Wroclaw, Praga: Ministry of Construction of The Republic of Poland, Ministry of Regional Development of The Czech Republic, 2006. – 81 с.

Основні цілі та завдання територіального планування у Республіці Польща передбачають забезпечення територіального порядку та концепції стійкого розвитку. Спеціальну увагу в цій сфері спроектовано на: збереження цінних об'єктів архітектури та ландшафтів; захист довкілля, зокрема управління водними ресурсами та захист сільськогосподарських та лісових земель; захист культурного спадку та національних пам'яток; охорону здоров'я, а також безпеку людей та власності; економічну ефективність використання території; права власності; вимоги національної оборони та державної безпеки; загальні публічні інтереси.

Основними завданнями та діями з територіального планування є: регулювання використання землі; розвиток розміщення проектів публічного інвестування; встановлення принципів із земельного управління, а також вимог та стандартів контролю за розвитком територій; визначення шляхів використання права власності на нерухомість; захист прав третьої сторони; оцінка й аналіз впливу запропонованих інвестиційних проектів на навколишнє середовище; визначення способів управління природними ресурсами; забезпечення участі громадськості у процесі планування.

Органи з територіального планування діють на трьох рівнях: локальному, регіональному та національному.

На локальному рівні діють гміни та повіти. Гміни готують такі документи: а) матеріали щодо характеристики і тенденцій у сфері територіального розвитку – документ, який деталізує політику гміни з територіального розвитку, проте не передбачає здійснення безпосереднього регулювання територіальним розвитком; б) локальний план територіального розвитку – безпосередній акт із регулювання розвитку території; в) аналітичні матеріали. Повіти готують матеріали з розвитку територій повіту (відповідно до місцевих потреб).

На регіональному рівні органи управління воєводства складають план з територіального розвитку воєводства – документ, який деталізує політику воєводства з територіального розвитку, проте не передбачає здійснення безпосереднього регулювання територіальним розвитком; аналітичні матеріали та програми.

На національному рівні Міністр регіонального розвитку готує: національну стратегію територіального розвитку – документ, який деталізує політику країни з територіального розвитку, проте не передбачає здійснення

безпосереднього регулювання територіальним розвитком; аналітичні матеріали, стратегії, програми.

Компетенція, функції та процедури щодо прийняття документів з планування встановлено у правових документах, присвячених цим питанням, таких як Акт із територіального планування й управління та в законодавстві, прийнятому у його розвиток. Локальний план територіального розвитку є основою для прийняття усіх рішень, пов'язаних із землею, особливо в частині її територіального розвитку.

Документи з територіального планування приймають на локальному, регіональному та національному рівнях.

Щодо локального рівня, то матеріали з характеристики та тенденцій територіального розвитку гміни готують для всієї території гміни в межах адміністративно – територіальної одиниці. Матеріали мають бути погоджені з планом територіального розвитку воєводства та беруться до уваги уповноваженими органами гміни під час розробки локального плану територіального розвитку; матеріали приймаються Радою гміни.

Локальний план територіального розвитку розробляють як необхідний та відповідно до вимог спеціального забезпечення; план приймає Рада гміни як локальний документ регулювання.

З метою гарантування того, що матеріали з характеристики та тенденцій територіального розвитку та локальний план територіального розвитку відповідає вимогам сьогодення, один раз протягом встановленого терміну, мер подає Раді гміни аналіз змін до моделі територіального розвитку гміни.

Щодо регіонального рівня, то план територіального розвитку воєводства об'єднує у собі будь-які плани щодо розвитку міських територій. Він готується для воєводства в межах адміністративно-територіальної одиниці. План воєводства повинен відповідати національній стратегії територіального розвитку й урядовим програмам. План територіального розвитку воєводства повинен ґрунтуватись на положеннях стратегії територіального розвитку воєводства; план приймає сейм воєводства.

План територіального розвитку воєводства періодично переглядається. Один раз за термін урядування, правління воєводства складає доповіді щодо стану речей з територіального розвитку воєводства і проектів публічного інвестування та подає два документи до сейму воєводства.

Щодо національного рівня, то національна стратегія територіального розвитку встановлює цілі та напрями територіального розвитку країни та кроки, які потрібно зробити для того, щоб досягнути такого розвитку. Рада Міністрів приймає стратегію, а Голова Ради Міністрів представляє її Польському сейму.

З метою відслідковування змін у територіальному розвитку країни, періодично готуються доповіді про його стан. Рада Міністрів приймає доповіді та Голова Рада Міністрів представляє їх до Польського сейму.

Окрім цього, польська система планування територіального розвитку передбачає низку документів, які не є правовими вимогами, проте потрібні для досягнення комплексної політики з територіального розвитку. Такі документи включають, окрім інших, різного роду матеріали, які стосуються планування міст та які підготовлені на національному та регіональному рівнях, аналітичні матеріали щодо спеціально визначених територій, довгострокові аналітичні матеріали та прогнози щодо територіального розвитку, матеріали щодо технічних вимог тощо.

У березні 2006 року уряд Республіки Чехії прийняв новий Акт з територіального планування та будівництва за № 183/2006 DzU, який вступив у силу з 1 січня 2007 року. З цієї дати новий акт деталізував принципи територіального розвитку і правила підготовки та практичної реалізації проєктів з територіального розвитку в Республіці Чехія⁶⁹⁹.

Акт з територіального планування: формулює цілі та завдання територіального планування; деталізує органи, до компетенції яких віднесено територіальне планування; встановлює інструменти територіального планування та процедури; деталізує, як має оцінюватись вплив на сталий розвиток; визначає процеси прийняття рішень та вимоги щодо будівельних проєктів, територіального розвитку використання землі, впровадження проєктів публічного інвестування, обміну земель; деталізує порядок акредитації організацій з територіального планування та кваліфікаційні вимоги до таких організацій.

В Акті, до найбільш важливих завдань з територіального планування, віднесено: оцінку й охорону природних, культурних та естетичних ресурсів територій; формулювання концепції територіального розвитку, вклю-

⁶⁹⁹ Spatial development study of the polish - czech border region: synthesis of national documents. – Warsaw, Wrocław, Praga: Ministry of Construction of The Republic of Poland, Ministry of Regional Development of The Czech Republic, 2006. – 81 с.

чаючи стратегію розвитку міст та беручи до уваги ресурси й умови, які притаманні територіям; встановлення вимог щодо територіального планування, архітектурних та естетичних вимог із урахуванням стану використання території та її розвитку і можливих змін у межах території, зокрема в частині розташування, розвитку та проектування будівель; контроль за необхідністю змін у межах територій, врахування публічних інтересів, переваг, проблем та загроз, що стосуються здоров'я населення, навколишнього середовища, геологічних структур територій, впливів на публічну інфраструктуру та її економічне використання; визначення порядку запровадження змін у використанні територій, особливо в частині розташування та розвитку будівництва, беручи до уваги існуючі умови та ресурси територій, включаючи порядок, у якому зміни мають бути представлені; запровадження інструментів територіального планування, які дозволять зменшити ризик екологічних та природних катастроф, у сприятливій для навколишнього середовища спосіб, а також визначення принципів територіального розвитку, які дозволять зменшити негативні наслідки раптових економічних змін; запровадження засобів зі створення та розвитку поселенських мереж і відповідних умов щодо стану будинків; інші види діяльності, включаючи оцінку впливу діяльності щодо територіального планування на сталий територіальний розвиток і довкілля.

Органами, до компетенції яких віднесено територіальне планування, є: на рівні громади – служба громади, на рівні краю – служба краю, на національному рівні – Міністерство регіонального розвитку, а також Міністерство оборони.

Служба громади уповноважена краєм аналізувати інформацію для планів з територіального розвитку та готувати документацію для територій, які входять у межі громади. У випадку, коли служба громади не була уповноважена на здійснення такої функції, такий аналіз та складання документації проводить служба громади з розширеними повноваженнями.

Служба краю готує інформацію для планів територіального розвитку та документацію щодо територій, які входять до складу краю. Відбувається діяльність краю з територіального планування, об'єктом якої є території великої кількості громад із розширеними повноваженнями. Діяльність передбачає пропозиції з територіального розвитку, які вимагають оцінки впливу на навколишнє середовище.

У Республіці Чехія Міністерство регіонального розвитку – це національний адміністративний орган із питань територіального планування та будівництва, який забезпечує реалізацію законодавства з цих двох питань і готує матеріали з територіального планування для всієї республіки. Воно проводить реєстрацію організації щодо територіального планування та здійснює інші види діяльності відповідно до законодавства, зокрема виконує функцію служби краю в частині складання плану розвитку території, на яку поширюється вплив столиці – міста Праги.

Міністерство оборони розглядає та приймає документи з територіального планування й аналітичні матеріали щодо земель військових тренувальних таборів, які визначені Службою військових тренувальних таборів.

Щодо матеріалів та документації з територіального планування, то сферу дії планувальних документів та їхні функції врегульовано у законодавстві. Ці документи формують основу для прийняття рішень, пов'язаних із розвитком територій. Розрізняють такі види планувальних документів:

1) аналітичні матеріали з територіального планування – відбувається визначення й оцінювання умов, притаманних певній території, її ресурсів та обмежень, пов'язаних зі змінами в межах певної території, береться до уваги публічний інтерес. Аналітичні матеріали готуються кожною службою територіального планування для відповідної адміністративної території;

2) матеріали з територіального розвитку – відбувається встановлення вимог щодо захисту ресурсів відповідної території. Пропонуються, провадяться тести, перевіряються різноманітні способи вирішення певних проблем. Оцінюється вплив змін та розвитку на інфраструктуру території та її складові. Якщо є потреба у такому документі, то документ готується уповноваженою комісією з питань територіального планування за власною ініціативою або за ініціативою третьої сторони;

3) політика територіального розвитку – відбувається визначення для певного періоду часу, вимог відповідно до завдань з територіального планування. При цьому береться до уваги національне і транснаціональне співробітництво, співробітництво між сусідніми країнами, а також запропоновані стратегії та вимоги щодо його впровадження. Відбувається координація формулювання й оновлення принципів територіального розвитку та пов'язаних з цим проектів. Встановлюються об'єкти діяльності для відповідних міністерств. Пропонуються зміни у важливих національних

сферах. Визначаються засоби забезпечення координації. Політика територіального розвитку повинна братись до уваги під час формулювання принципів територіального розвитку, підготовки планів з територіального розвитку та регуляторних планів, а також під час прийняття рішень щодо окремих територій. Політика територіального розвитку для краю готується Міністерством та затверджується Радою міністрів.

Розрізняють такі документи з територіального планування:

1) Принципи територіального планування, які встановлюються для вигідного й ефективного розвитку території краю. Визначаються території та коридори, які мають не лише місцеве, але і публічне значення. Формуються вимоги щодо використання землі та критерії прийняття рішень, пов'язаних з можливими змінами у майбутньому використанні землі. У визначених випадках встановлюється обов'язок оцінювати зміни у матеріалах з територіального розвитку та приймаються рішення з врахуванням таких змін з питань регуляторного плану. Відбувається об'єднання планів з територіального розвитку, регуляторних планів та процесу прийняття рішень відповідними органами. Принципи готуються Службою краю для території краю, рецензуються Міністерством та приймаються Радою краю.

2) План територіального розвитку, який визначає об'єкти міського планування для територіального розвитку краю, встановлює управління ландшафтами та публічну інфраструктуру. Окреслює території для розвитку в частині забудови, території для подальшого територіального розвитку і ділянки землі для реконструкції з метою розташування публічних об'єктів, а також земельний резерв та деталізує стандарти їхнього територіального розвитку. У визначених випадках установлює обов'язок оцінювати зміни, які відбулись в матеріалах щодо територіального розвитку, та приймати рішення із врахуванням таких змін з питань регуляторного плану. Об'єднує регуляторний план та процес прийняття рішення щодо індивідуально визначених територій. План територіального розвитку Праги як столиці пов'язаний з планами територіального розвитку будь-якої автономної частини міста. Він готується службою громади щодо території громади, території Праги як столиці, військових тренувальних таборів. План територіального розвитку є об'єктом перевірки Службою краю та приймається Радою громади. Щодо військових тренувальних таборів, то обидві дії виконує Міністерство оборони.

3) Регуляторний план деталізує вимоги щодо розвитку територій у визначеній місцевості, встановлює місцезнаходження об'єктів публічної інфраструктури, маючи за мету охорону ресурсів території та створення сприятливого навколишнього середовища. Для спеціальних територій, призначених для забудови, це замінює рішення щодо територіального розвитку. Регуляторний план готується за ініціативою Ради краю, Ради громади або Міністра оборони або на вимогу індивідуальної або третьої особи за плату, ґрунтується на планах територіального розвитку і регуляторних планах, прийнятих громадою, та приймається краєм. Це здійснюється відповідно до прийнятих принципів, розглядається та приймається відповідною радою, а у випадку військових тренувальних таборів – Міністром оборони.

Окрім цього, планувальна система складається з численних документів, які не є правовими, але є необхідними з метою досягнення всебічної політики територіального розвитку. Такі документи включають, серед інших, планувальні матеріали, аналітичні матеріали для індивідуальних територій, аналітичні матеріали та прогнози щодо довгострокового територіального розвитку, матеріали технічних вимог тощо.

Право територіального планування Німеччини⁷⁰⁰ представлено: територіальним порядком, планувальним правом та будівельним правом. Територіальний порядок та планувальне право забезпечує систему планування на рівні країни та на регіональному рівні. Це віднесено до компетенції федеральних земель та федерації. Будівельне право регулює використання й охорону землі, а також інвестиційні процеси, включаючи питання поселенського, промислового й обслуговуючого розвитку територій. Це віднесено до компетенції муніципалітетів.

Територіальний порядок та планувальне право були прийняті у формі Акту територіального порядку 1965 року, акти планування земель приймаються індивідуально федеральними землями. Будівельне право скомпоноване з федерального закону – Будівельного кодексу 1960 року, нормативних актів федеральних земель із питань дозволів на будівництво та будівельних правил.

Організація територіального планування передбачає, що за територіальне планування є відповідальними федеральні землі та муніципаліте-

700 Izdebski Hubert Land use and development: polish regulatory framework and democratic rule of law standards / Izdebski Hubert, Nelicki Aleksander, Zachariasz Igor. – Warsaw: Ernst & Young, 2007. – 80 с.

ти. Федеральні землі несуть відповідальність за: планування інфраструктурних зв'язків між головними поселенськими територіями або міським агломераціями, які є центрами соціального й економічного життя; планування поселенської структури та публічної інфраструктури для цих центрів та охорону відкритих територій.

Керівництво землі відповідальне за встановлення:

1) планів територіального порядку для всіх федеральних земель, які встановлюють: поселенську структуру на рівні землі, захищені відкриті території, сільськогосподарські території, інфраструктуру федеральної землі, включаючи насамперед транспортну систему, дороги й енергетичну інфраструктуру. Ці плани розробляються керівництвом землі;

2) регіональних планів для територій менше за федеральні землі. Ці плани розробляються у розвиток планів територіального порядку для забезпечення більшої деталізації, та, зазвичай, розробляються округами та муніципальними об'єднаннями. Винятком є міські території Штутгарта та Гановера, де їх готує безпосередньо обрана регіональна рада, яка є місцевим органом влади. Регіональні плани вступають у силу, коли затверджуються міністрами земель, до компетенції яких віднесені питання територіального розвитку.

Керівництво муніципалітету відповідальне за планування розвитку земель, охорону земель та управління процесом будівництва. Муніципальні ради уповноважені приймати: а) плани використання земель, відомі як попередні будівельні плани, які забезпечують загальне використання земель, зокрема розташування житлових будинків, доріг, лікарень тощо; б) плани щодо розвитку територій, відомі як об'єднанні будівельні плани, що об'єднують публічні органи влади і мешканців з метою забезпечення розвитку територій та поваги до індивідуальної земельної ділянки в частині обов'язків публічних органів влади, а саме: обов'язків, пов'язаних з інфраструктурою землі, та прав приватних сторін при повазі до територіального розвитку.

Плани територіального порядку, регіональні плани та плани будівництва виступають загальним планами, які мають вищу силу й інтегровану природу. Ці плани відіграють координаційну роль та об'єднують усі види діяльності щодо планування з боку публічних органів влади, включаючи плани економічного розвитку, які підготовлені міністерствами та

центральними органами влади федеральних земель відповідно до відокремленого законодавства, яке забезпечує публічні проекти у сфері транспортування (дороги, канали, аеропорти), енергетичного забезпечення, розміщення відходів, телекомунікації, оборонних заходів, захисту навколишнього середовища та консервації земельних ландшафтів або консервації водних ресурсів.

Що стосується територіального планування, то федеральне керівництво має координаційні повноваження. Є Рада територіального порядку, яка співпрацює з Федеральним міністром територіального порядку. Рада складається з професіоналів та представників місцевих органів влади. Також діє Постійна міністерська колегія з питань територіального порядку, яка є об'єднуючим форумом для міністрів, до компетенції яких віднесено територіальне планування на рівні федеральної землі. Додатково федеральний міністр, до компетенції якого віднесено територіальний порядок, підпорядковується Федеральному органу з будівництва та територіального порядку, який періодично робить доповіді з питань територіального планування в Німеччині.

Органи влади округів як складові елементи локального управління не мають повноважень із питань територіального планування. Винятком є мери округів та мери міст, які мають статус округу, як управлінська адміністрація, уповноважені видавати будівельні дозволи.

Фундаментальні основні закони, які регулюють організацію територіального планування та процедури представлені правилами територіального порядку та правилами планування будівництва.

Правила територіального порядку, яких у загальній кількості 15, об'єднують повноваження публічних органів влади федеральних земель та муніципалітетів у частині визначення змісту їхніх територіальних планів. Найбільш важливе правило скероване на попередження розпорощення поселень і територій розвитку. Відповідно до цього правила, поселення мають бути сконцентровані в найбільш популярних районах, а існуючі території розвитку повинні бути відновлені та розвинуті раніше, ніж існуючі вільні території для розвитку. Встановлено, що існуюче муніципальне середовище з будівель має підтримуватися, ремонтуватися та розвиватися. Наголошено на необхідності розташування різноманітних соціальних об'єктів та просування доступних будинків на одну сім'ю для масового

споживання. За загальним правилом заборонено надавати сільськогосподарські землі, ліси та території для проживання для будь-яких інших видів використання. Змінити вид використання дозволяється лише у випадку потреби, яка має бути соціально й економічно обґрунтованою.

У Великій Британії⁷⁰¹ джерела територіального права представлені фундаментальним законодавчим актом – Актом планування країни та міст 1990 року, який встановлює права й обов'язки місцевих органів влади (районів та округів) у районах планування та контроль за територіальним розвитком, а також забезпечує втручання міністерства в планувальний процес. У цей Акт було внесено істотні зміни Актом щодо планування та примусового викупу 2004 року, які вступили в силу через три роки.

До найбільш важливих похідних нормативно-правових актів віднесе-но: Правила планування країни та міст 2004 року, S.I. 2004 № 2204, які передбачають більше деталей щодо управління планом підготовки; Порядок планування країни та міст S.I. 704, 1987, який забезпечує види використання землі, а також Порядок планування країни та міст S.I. по 418, 1997, що регулює контроль за використанням нових земель.

Щодо організації планування використання земель, то уповноважені органи в частині планування використання земель визначають англійську систему як «планування використання землі», термін «територіальне планування» використовують для територіального влаштування та для координації політики, особливо інвестиційної політики, яка підтримується публічними органами влади.

В англійській системі є спеціальний механізм, який має назву «дозвіл на планування» та вимагається для територіального розвитку або для зміни використання. Дозвіл на планування надається найнижчими місцевими органами влади: районними й унітарними органами влади, останні поєднують функції органів влади районів та вищого рівня (округів).

Види територіального розвитку, які вимагають дозволу на планування, визначені в нормативно-правових актах. Наприклад, дозвіл на планування не потрібен для робіт, які впливають лише на внутрішнє облаштування будівлі або не змінюють її зовнішнього вигляду, незважаючи на те, що ці роботи можуть вимагати будівельного погодження. Нормативно-правові

701 Izdebski Hubert Land use and development: polish regulatory framework and democratic rule of law standards / Izdebski Hubert, Nelicki Aleksander, Zachariasz Igor. – Warsaw: Ernst & Young, 2007. – 80 с.

акти визначають більше ніж 12 видів використання землі та встановлюють, які з цих видів вимагають дозволу на планування.

Заяви на отримання дозволу на планування завжди розглядаються детально, тому що план не відіграє визначальної ролі. Рішення може бути прийняте у розріз з планом, якщо воно оцінюється у світлі інших матеріалів. Ця система розглядає план як напрямок, а не як базу.

В англійській системі розрізняли два рівня планів. Округи готували структурні плани, які встановлювали фундаментальні стратегії територіального планування округів. Райони готували місцеві плани територіального розвитку, а унітарні органи влади – унітарні плани, чий діапазон відображав діапазон структурних та місцевих планів.

Варто відзначити, що Акт планування країни та міст 1990 року не забезпечував підготовку будь-яких планувальних документів на вищих рівнях управління. Замість цього він вимагав підготовки національної та регіональної планувальної інструкції. Окрім Лондона, де не існує регіонального керівництва, і такою регіональною інструкцією є документ Кабінету Міністрів.

Реформа 2004 року змінила режим планувальних документів. Була представлена регіональна стратегія територіального розвитку, відмінені структурні плани (округи стали готувати лише плани щодо корисних копалин, відходів) та відбулась заміна місцевого плану територіального розвитку на низку планувальних документів, відомих як система місцевого територіального розвитку. Проте ці зміни не мали відчутного позитивного впливу на фундаментальні права й обов'язки місцевих органів влади нижчого рівня.

Обов'язком кожного району є підготовка плану територіального розвитку для всієї території району. План формулює загальні пропозиції та політику в частині територіального розвитку і містить специфічні пропозиції для обраних видів територіального розвитку цілої території (наприклад, система магазинів) або для обраних територій щодо розвитку (реконструкція або вдосконалення); додатково відбувається визначення територій із захисту навколишнього середовища (зелені зони), де новий територіальний розвиток дозволений лише як виняток або територій із захисту міського середовища (території консервації).

Акт щодо планування та примусового викупу 2004 року розрізняє міс-

цеві органи влади з планування (уповноважені готувати плани і проводити контроль за територіальним розвитком) та регіональні органи з планування, які не є публічними органами влади, проте готують стратегічні планувальні документи (регіональні територіальні стратегії), які приймаються міністром, відповідальним за територіальний розвиток.

В англійській системі органи влади з планування також включають відповідного міністра (Державного секретаря), який приймає планувальні документи на національному (положення національної планувальної інструкції) та регіональному (регіональні територіальні стратегії) рівнях (положення інструкції прийнято відповідно до Акту 1990 року, а регіональні територіальні стратегії – Акту 2004 року). Державний секретар може втручатись у планувальний процес та контроль територіального розвитку на локальному рівні за допомогою прийняття планувальних рішень, керівництва планувальними рішеннями органів влади району, прийняття положень, узагальнених у так звані доцільні дозволи.

Щодо Національної планувальної інструкції, то англійська система передбачає специфічний регуляторний інструмент – планувальну інструкцію. Така інструкція містилась у положеннях інструкції з планувальної політики згідно з Актом 1990 року, яка зараз замінена на положення планувальної політики згідно з Актом 2004 року.

Планувальна інструкція покладає обов'язки на локальні планувальні органи влади. Вона висуває більше вимог щодо підготовки та змісту місцевих планувальних документів і регіональних територіальних стратегій, проте також відображає політику кабінету в багатьох сферах: таких як житлове будівництво, планування міських центрів, зелених зон, територіального розвитку, ризику підтоплення тощо.

З погляду користувача системою або клієнта, зокрема потенційного інвестора, фундаментальна різниця між німецькою та англійською системами полягає в тому, що перша передбачає впевненість, у той час як остання передбачає гнучкість. Це означає, що в Німеччині потенційний інвестор може, спираючись на план, мати високу ступінь впевненості що і де будувати. У Великій Британії інвестор може бути впевнений, що його пропозиції будуть взяті до уваги повністю з урахуванням його інтересів не лише у зв'язку до раніше запропонованих пропозицій публічних органів влади, які відображені у плані, а також з урахуванням переваг та недоліків запропонованих пропозицій.

Постає потреба у максимальному використанні цих двох систем. Обидві системи розглядаються як цілісно сформовані й ефективні. Основна міра ефективності системи планування полягає в тому, що вона дійсно впливає на процеси територіального розвитку. Деякі південні європейські системи, зокрема Італії, мають вид красивої картинки, відповідно до якої іноді план, замість того щоб управляти територіальним розвитком, лише легалізує пост фактом територіальний розвиток, який відбувся без будь-якого публічного плану.

Обидві системи базуються на історично сформованих планувальних повноваженнях місцевих органів влади найнижчого рівня (муніципалітетів та районів). Цей вид планувальної юрисдикції провадиться під безпосереднім контролем за територіальним розвитком.

Незважаючи на високу ступінь свободи, яку надано місцевим органам влади найнижчого рівня в обох країнах, їхня діяльність із територіального планування є об'єктом прийняття рішень вищими публічними органами влади. Законодавство (законодавство з територіального планування та похідне законодавство, яке регулює інші сфери суспільних відносин, такі як будівництво, житлове будівництво, захист навколишнього середовища) встановлює не лише формальні вимоги щодо територіального планування, але також визначає відповідні аспекти щодо територіальних планів. Це знаходить свій відбиток до певної міри в англійській системі, де фундаментальне значення мають документи, які не є правовими актами, а радше формальними положеннями державної політики.

В обох країнах планувальні документи мають свою ієрархію та готуються на вищих та нижчих рівнях управління.

У США⁷⁰² планування є процесом, який знаходить своє закріплення у комплексному або головному плані чи у взаємопов'язаних групах планів відповідно до припису, що регулює використання землі міської території. Ці приписи передбачають реалізацію планувальної політики за допомогою зонування, регулювання територіального розвитку земельних ділянок, планів вулиць, плані публічних об'єктів, регулювання будівництва тощо. Планування передуює зонуванню, оскільки зонування й інші регуляторні приписи мають значення для провадження планувального процесу.

702 Wright Robert R. Land use in a nutshell / Robert R. Wright, Morton Gitelman. – St. Paul, Minn: West Group, 2000. – С.53.

Для того, щоб планування було ефективним воно передбачає комплексне вивчення міських територій з урахуванням запроєктованих тенденцій розвитку та публічних потреб протягом наступних 10 або більше років, яке ґрунтується на тому, що вже відбулося, відбувається і що може відбутися щодо міських територій. Ці дослідження мають своїм результатом «головний план», «комплексний план», «загальний план» або просто «план». Цей план визначається як своєрідна конституція, яка може бути змінена, тобто що вона має періодично переглядатися та змінюватися для пристосування її до даних нових досліджень та нових тенденцій щодо міського територіального розвитку. Але цей план варто розглядати як своєрідну конституцію, оскільки чинність зонувальних приписів буде залежати здебільшого від того, чи відповідатимуть ці приписи головному плану. Поряд із головним планом існує «офіційна карта» у штатах, які мають приписи у формі офіційних карт. Карта відображає місце розташування головних вулиць, існуючих та запроєктованих публічних об'єктів та інших визначальних об'єктів на місцевості. Забудовники земельних ділянок мають планувати їхню діяльність щодо забудови відповідно до офіційної карти. Деякі приписи передбачають низку карт, які відображають розташування важливіших вулиць, парків, ігрових майданчиків, поліцейських відділків та пожежних станцій тощо. Це, як і постійне дослідження представляють частину планувального процесу, на підставі якого приймаються специфічні приписи, що надають чинності такому плануванню.

Підсумовуючи, можна відзначити, що за законодавством зарубіжних країн планування використання земель відбувається на місцевому, регіональному та національному рівнях. Наведена система планування використання земель дозволяє врахувати особливості та потреби у використанні землі на кожному рівні організації країни. Варто відзначити високий ступінь свободи, яка визнається за місцевим органом влади з питань планування використання земель. За загальним правилом діяльність із планування використання землі відбувається у два етапи. На першому етапі уповноважені суб'єкти розробляють загальну концепцію планування використання землі. На другому етапі відбувається її деталізація у наступних планувальних документах. Наведені положення мають бути враховані під час удосконалення прогнозування, програмування та планування використання земель за законодавством України, зокрема у Главі 30 Земельного кодексу України «Планування використання земель».

§ 4. Особливості здійснення місцевого самоврядування в умовах спеціальних економічних зон

В цій частині монографії розглядається питання здійснення місцевого самоврядування в умовах спеціальних економічних зон (далі – СЕЗ) на основі порівняльного досвіду Італії та інших країн. Останні реформи запровадили в Італії новий порядок, який регулює створення СЕЗ у восьми регіонах півдня Італії. Це важливе нововведення дозволяє нашій системі наздогнати інші країни, як європейські, так і неєвропейські, які широко використовують цей інструмент з добросчесними економічними та соціальними наслідками.

СЕЗ були розроблені для портів та територій, прилеглих до них. Тому вони включають території суворого державного контролю, інші публічні зони, що належать (або потрапляють до сфери) регіонів, провінцій, муніципалітетів, а також області, що належать іншим державним та приватним органам. СЕЗ співпадають з географією портів, які в 2016 році були реформовані та реорганізовані. Були створені адміністрації портової системи, які сьогодні включають портову інфраструктуру та території, які знаходяться в різних регіонах.

Новий порядок СЕЗ передбачає, що вони також можуть мати міжрегіональний вимір, особливо для того, щоб дозволити тим регіонам, які не мають на своїй території портів першочергового значення, що потрапляють у мережу TEN-T (відповідно до Регламенту ЄС 1315/2013), використовувати цей інструмент економічної політики. Закон також передбачає, що навіть дві СЕЗ можуть бути створені в межах одного регіону, якщо він має більше одного основного порту.

Таким чином, зрозуміло, що СЕЗ, для яких створено новий керівний орган (керівний комітет) державного характеру, але за участю представників зацікавлених регіонів, є цікавою лабораторією, де можна експериментувати зі стратегіями, в яких перетинаються повноваження держави, регіонів та інших місцевих органів влади. Ця лабораторія, як у випадку створення міжрегіональної СЕЗ, також дозволяє експериментувати з макрорегіональною політикою, яка може сприяти вирішенню різних складних ситуацій в малих регіонах з незначною кількістю населення та малорозвиненою економікою.

Нове законодавство передбачає конкретні економічні вигоди та специфічний адміністративний режим для СЕЗ із спрощеними загальними адміністративними та податковими нормами. Закон також вимагає від усіх залучених організацій розробити конкретну політику, щоб зробити СЕЗ більш привабливими, ніж інші частини країни. Ось чому СЕЗ також можуть сприяти розробці більш ефективної та привабливої автономістичної політики з урахуванням потреб та цілей кожної зацікавленої групи.

Очевидно, оскільки СЕЗ є абсолютно новим інструментом, який був створений у 2017 році та перебуває ще на стадії впровадження, вищезгадані експерименти є лише початком, тому шлях здається дуже довгим та обтяжливим.

Слід зазначити, що у сучасному світі існують тисячі вільних зон. З 1970-х років тенденція продовжувала розширюватися. Науковці та практики зазвичай класифікують їх у дві макрокатегорії: вільні митні зони, які передбачають звільнення від оподаткування митними платежами, а в деяких випадках від непрямих податків (як у випадку з Гамбургським портом), та вільні зони сприяння бізнесу, для яких характерні бюрократичні та адміністративні спрощення та важливі податкові пільги, а також інші економічні та соціальні вигоди⁷⁰³. Однак є й інші типи, які не підлягають узагальненню⁷⁰⁴.

Останні двадцять років агентство Wepza, створене ООН, здійснює каталогізацію та вивчає вільні зони, оцінюючи їх вплив на розвиток та зайнятість⁷⁰⁵. Інші організації віддають перевагу більш оперативному підходу, спрямованому на просування та поширення вільних зон⁷⁰⁶.

Світовий банк використовує термін «спеціальні економічні зони» для визначення різноманітних вільних зон, спеціалізованих або багатоцільових, у різних сферах: торгівля, високі технології, дослідження, виробництво та послуги, експорт тощо. СЕЗ визначають як обмежені зони, що ад-

703 Серед інших, див. А. Berlinguer (eds), *Porti, retroporti e zone economiche speciali*, Giappichelli, Turin, 2018. Серед робіт італійських та французьких науковців див. G. Vimercati, *Le zone franche industriali nei paesi emergenti*, Milan 1985, D. Bette, *Le zone franche nella CEE: zone di impiego e zone di impresa*, 1988; C. Heurteux, *Les zones d'entreprise*, Paris, 1990, F. Roccatagliata, *Le zone franche: problematiche e opportunità di ordine fiscali*, in *Amministrazione e Finanza* n.13/2001, G.F. Dalla Costa, *Le zone franche nella globalizzazione: definizione, tipologie, percorsi di sviluppo*, Padua 2006.

704 С. Buccico, *Il fondamento giuridico delle zone franche urbane e l'equivoco con le zone franche di diritto doganale*, in *La cooperazione di Giustizia per lo sviluppo e la pace nel mediterraneo*, Naples, 2010.

705 www.wepza.org.

706 Серед інших див. FEMOZA, www.femoza.org

мініструються єдиним суб'єктом, де бізнесу пропонується звільнення від митних зборів, податкові пільги, спрощення адміністративних процедур та інш. Обширний огляд СЕЗ міститься у звітах Консультативної служби з іноземних інвестицій Світового банку, де СЕЗ оцінюється за їх здатність сприяти експорту (зони сприяння експорту продуктів переробки, ЗСЕП-П)⁷⁰⁷. Інші великі та більш складні зони називають Вільні порти⁷⁰⁸.

Діяльність різних видів вільних зон також широко вивчається та контролюється. Наявні дослідження емпірично аналізують специфічні випадки або намагаються надати комплексну оцінку для установ, які впроваджують цю політику⁷⁰⁹. Досить згадати останні дослідження, проведені Світовим банком та Міжнародною організацією праці (МОП), установою Організації Об'єднаних Націй, що базується в Женеві, щоб мати відносно вичерпну картину, хоча погляди обох організацій мало чим відрізняються.

МОП оцінює та періодично здійснює моніторинг СЕЗ перш за все з метою перевірки умов праці (зарплати, графіки, права профспілок, безпека, вплив на навколишнє середовище тощо)⁷¹⁰. Інші установи, науковці та фахівці також стурбовані умовами праці, при яких права працівників, переважно жінок, не завжди поважаються⁷¹¹. ЮНІДО особливо підкреслила позитивну роль, яку відіграють вільні зони в азійських економіках⁷¹². Проте Світовий банк зосередився на внеску СЕЗ у розвиток окремих країн та геополітичних регіонів світу.

707 Special Economic Zones, Performance, Lessons Learned And Implications For Zone Development, FIAS WB 2008, in <https://www.wbginvestmentclimate.org/toolkits/investment-generation-toolkit/upload/ZES-Report-April2008.pdf>.

708 T. Farole, G. Akinci, Special economic zones, progress, emerging challenges and future directions, WB 2011, in <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2341/638440PUB0Ext00Box0361527B0PUBLIC0.pdf?sequence=1>

709 Про африканський досвід див. D. Brautingam, T. Xiaoyang, African Shenzhen: China's special economic zones in Africa, in J. of Modern African Studies, 49, 1 (2011), pp. 27-54. Також див. T. Farole, Special Economic Zones in Africa: comparing performance and learning from global experience, World Bank Publication, 1 January 2011.

710 ILO, Trade Union Manual on Export Processing Zones, Turin 2014, in http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_324632.pdf.

711 Див. M. Alkon, The Developmental Effects of Special Economic Zones: Evidence from India's States, Princeton University Press 2017, consultabile in <https://ncgg-new.princeton.edu/file/366/download>; A. Aggarwal, Social and Economic impact of ZES in India, Oxford University Press 2012; Id, Impact of Special Economic Zones on Employment, Poverty and Human Development, in Indian Council for Research on International Economic Relations, WP 2007, n. 194, and in http://www.democraciacooperacion.net/IMG/pdf/1-working_paper_194.pdf; S. Tiefenbrun, Tax Free Trade Zones of the World and in the United States (Introduction), Thomas Jefferson School of Law Research Paper n.2209438, San Diego 2012, passim.

712 Unido, Economic Zones in the Asean, Vietnam 2015, consultabile in https://www.unido.org/fileadmin/user_media_upgrade/Resources/Publications/UCO_Viet_Nam_Study_FINAL.pdf

Звіти, підготовлені МОП (База даних про зони сприяння експорту продуктів переробки), підтверджують стрімке зростання кількості вільних зон у світі⁷¹³. У 1975 році їх було всього 79, розташованих у 25 країнах; у 1986 р. - 176, розташованих у 47 країнах; у 1996 р. - 845 у 93 країнах; у 2005 році їх кількість зросла до 3500 у 130 країнах. Подібні дані містяться у звітах Світового банку та в останніх публікаціях⁷¹⁴, які наголошують, що кількість СЕЗ, які створені та керовані приватними особами, сильно зростає. З 2301 СЕЗ, що знаходяться в країнах, що розвиваються, або країнах з перехідною економікою, понад 60% є приватними; а в 1985 р. їх було лише 25%.

Це явище стосується не тільки країн, що розвиваються, а й найбільш розвинених. У США СЕЗ налічують понад 250, здебільшого спеціалізованих (автомобілі, нафта, електроніка), що функціонують задля зниження витрат на логістику, а не на пряме виробництво.

В Європі існують 50 зон, зареєстрованих МОП, які здебільше розташовані в країнах з перехідною економікою країн Центральної та Східної Європи. У 1994 році в Польщі уряд створив аж 14 СЕЗ, діяльність яких було продовжено до 2026 р. У країнах Балтії діють 10 вільних зон, а ще 5 – у стартовій фазі (Литва). СЕЗ та вільні зони використовуються в Сербії, Румунії, Болгарії та Хорватії⁷¹⁵. В Європейському Союзі найбільш знаковим і, з багатьох точок зору, найцікавішим є ірландський досвід, який є успішним у світі з точки зору залучення прямих іноземних інвестицій (ПІІ); цей процес було запущено та підтримується Вільною зоною Шеннона.

У спеціальному переліку «Світові вільні зони майбутнього»⁷¹⁶, що складається щорічно для встановлення рейтингу результатів та потенціалу для зростання, серед перших п'ятдесяти є 15 європейських СЕЗ. На перших позиціях - польські зони, потім литовська, дві англійські та дві латвійські. Цей рейтинг визначається низкою параметрів: податкові пільги, матеріальна інфраструктура, транспорт, послуги, витрати. У цьому рейтингу порт Танжера в Марокко значиться як одна з найкращих зон вільного порту.

713 J.P. Singa, Data Base on Export Processing Zones (Revisited), ILO 2007, in http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2007/107B09_80_engl.pdf. Також див. X. Cireira, R. Laksh, The Impact of Export Processing Zones on Employment, Wages and Labour Conditions in Developing Countries: Systematic Review, in J. Development Effectiveness, 2017, 9(3), 344-360

714 A. Yucer, J.M.Siroen, Trade Performance of Export Processing Zones, in The World Economy, vol. 40, 5, May 2017, p.1012-1038.

715 Перелік вільних зон в ЕС можна знайти на http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/procedurals_aspects/imports/free_zones/list_freezones.pdf

716 [http://www.aladi.org/nsfaladi/reuniones.nsf/2811853279315d5703257aaf004fbd07/\\$FILE/Sesi%C3%b3n%208%20-%20Global%20Free%20Zones%20of%20the%20Future%202012_13.pdf](http://www.aladi.org/nsfaladi/reuniones.nsf/2811853279315d5703257aaf004fbd07/$FILE/Sesi%C3%b3n%208%20-%20Global%20Free%20Zones%20of%20the%20Future%202012_13.pdf)

У всьому світі робочі місця, створені СЕЗ, становлять близько 65/70 мільйонів одиниць, з яких 40 мільйонів лише у Китаї. Хоча така велика кількість працівників є лише невеликою часткою від загальної кількості працюючих у відповідних країнах, вага цих зон в експорті значно помітніше, що становить, в середньому, між 40% і 80% від загальної кількості.

Величезне зростання СЕЗ за кількістю та розміром є явищем, яке значною мірою пов'язане з лібералізацією та глобалізацією ринків. У період з 1983 по 2008 рік світова торгівля зростала надзвичайними темпами, і доступ до ринків був визначальним фактором для розміщення інвестицій⁷¹⁷. Формування глобальних виробничих мереж, особливо у виробничому секторі, є наступним елементом, що характеризує контекст, в якому понад сто країн обрали СЕЗ як інструмент для залучення міжнародного інвестиційного капіталу та для стимулювання економічного (та соціального) зростання завдяки експорту.

Однак давайте більш детально розглянемо результати з огляду на: 1) залучення прямих іноземних інвестицій (ПІІ); 2) стримування безробіття; 3) підтримку більш масштабних стратегій розвитку; 4) експерименти на основі правил та організаційних методів, які слід розширити в більш широких масштабах (зважаючи на китайський приклад).

Дослідження, проведене Світовим банком⁷¹⁸, аналізує, зокрема, результативність у діахронічній перспективі з посиланням на результати, отримані в певному місці та за певний період, а також на довготривалі процеси, розпочаті на більших територіях. Таким чином, були виявлені значні переваги, які зростали з часом та з залученням величезних прилеглих територій, а також активізація добрососідської взаємодії. Значна кількість прикладів ілюструє каталітичну роль СЕЗ у процесах економічного зростання. Наприклад, у випадку з «азіатськими тиграми», зони, створені в 1970 та 1980 роках, відігравали ключову роль у сприянні промислового розвитку. Така ситуація помітна й у випадку китайців.

Але навіть зони сприяння експорту продуктів переробки (ЗСЕПП) іноді демонструють негативний результат. Були і є ситуації стагнації або зміни тенденції. Наприклад, деякі традиційні експортно-орієнтовані виробничі програми успішно залучили інвестиції та створили робочі місця у корот-

717 Koyana, ZES in the context of regional Integration: creating synergies for trade and investment, World Bank 2011.

718 (Cit.)

костроковій перспективі, але виявилися слабкими, коли сприятливі умови, пов'язані з витратами на оплату праці, змінилися. Кількість ЗСЕПП, які використовують конкурентні переваги (робота, податок, дерегуляція), також, можливо, вже досягла своєї максимальної межі, оскільки макро-економічний контекст остаточно змінився. Емпіричні дослідження також показують, що в успішних випадках переваги не завжди поширюються на цілі регіони.

Що стосується соціальних наслідків, МОП у багатьох випадках висловлює стурбованість умовами «гідної роботи», та збереженням соціального демпінгу. В СЕЗ заробітна плата в середньому вища, але з більш тривалим робочим днем і дуже обмеженими профспілковими правами. Зростання можливостей зайнятості для жінок означає спеціалізацію в тих галузях (наприклад, текстиль та одяг), де продуктивність жіночої праці та менша оплата праці є основними умовами прийому на роботу. Вплив на навколишнє середовище також є дуже різним. Проте там базуються не лише «брудні галузі». Спеціалізовані інновації та зелена економіка також відіграють важливу роль у СЕЗ.

Є багато інших змін. Наприклад, відбувається перехід від звичних промислових зон для експорту (ЗСЕПП) до більш досконалих зон, або Вільних портів, з акцентом на стратегічні, фізичні та фінансові зв'язки між портами та економікою прилеглих територій. Від податкових пільг та низьких зарплат тенденція рухається до нових інфраструктур, створення бізнес-орієнтованих середовищ, послуг з доданою вартістю. Також виникають багаточільові зони, які включають послуги та туризм або спеціалізацію в галузі ІКТ або біотехнології. Це підтверджено дослідженням Джастін Уайт, яке аналізує успішні випадки СЕЗ, пристосованих до розвитку високотехнологічних компаній ⁷¹⁹.

Отже, яка перспектива? Звіт МОП про сучасну тенденцію передбачає розширення кількості вільних зон, незважаючи на деякий опір з боку політиків та економічні перешкоди⁷²⁰. Політичний опір здебільше надходить від профспілок та неурядових організацій. Натомість економічні перешкоди випливають із спаду промисловості (з огляду на торгівлю) та зроста-

719 J.White, *Fostering Innovation in Developing Economies through ZES*, World Bank 2011 in <http://issuu.com/world.bank.publications/docs/9780821387634/213>.

720 W. Milberg, M. Amengual, *Economic Development and Working conditions in Export processing zones. A survey of trends*, ILO 2008.

ючого, постійного просування Китаю, який набуває все більшої частки у світовому експорті декількох товарів, що виробляються в ЗСЕРП.

Ключовим питанням залишається взаємозв'язок між сферами, де виробництво товарів та послуг по-різному, але послідовно, полегшується, та зростаюча відкритість та інтеграція ринків. Світова організація торгівлі (СОТ), зазначивши нещодавне відновлення світових торговельних бар'єрів, поступово прагне знищити експортні субсидії. Регіональні угоди, як правило, вилучають або різко обмежують розповсюдження торгових потоків, що надходять від ЗСЕРП. МОП також вимагає їхнього скорочення.

Проте нові можливості також є. Економісти Світового банку, наприклад, вважають, що «важливість СЕЗ продовжить зростати для залучення іноземних інвестицій»⁷²¹. Однак вони застерігають: «Це не існування СЕЗ або добре складеного генерального плану, або навіть повністю реалізованої інфраструктури вплине на залучення інвестицій, створення робочих місць, сприяючи місцевій економіці»⁷²². Правова система, розроблена для СЕЗ, повинна бути дійсно функціональною для ефективної промислової політики.

Доволі ілюстративним та важливим у контексті порушеного у даній частині монографії є питання взаємодії СЕЗ і портів. Зокрема, цікавим є італійський досвід. За останнє десятиліття кілька важливих реформ кардинально змінили італійську портову систему. У 2011 році стаття 46 закону під назвою «Збережемо Італію» (Наказ № 201/2011) уповноважила портові органи створювати логістичні системи шляхом дій, узгоджених з відповідними регіонами, провінціями та муніципалітетами, а також з адміністраціями залізничної інфраструктури. Ідея полягала в тому, щоб зробити порт та його логістичну систему частиною більш широкої структури мереж TEN-T, де митні послуги можуть здійснюватися тим самим компетентним органом, який здійснює обслуговування в порту призначення без зайвих витрат громадських коштів. Цей самий закон вніс зміни до рамкового закону про порти (пункт 6 статті 6 Закону № 84/1994), що дозволяє адміністрації порту створювати або брати участь у компаніях, що відіграють допоміжну або ключову роль в адміністративній діяльності, ввіреній органам влади, задля сприяння та розвитку інтермодальних перевезень, логістики та транспортних мереж.

721 T. Farole, *Special Economic Zones: What Have We Learned*, WB 2011, in <http://siteresources.worldbank.org/INTPREMNET/Resources/EP64.pdf>.

722 Ibidem

До інших положень цього ж закону № 84/1994 (стаття 18 бiс) пiзніше були внесенi змiни (вiдповiдно до статтi 14 Наказу № 83/2012 пiд назвою «Cresci Italia»), з метою створення фонду для фiнансування портiв (та для оновлення iнфраструктурної мережи), до якого щорiчно надходить 1% ПДВ вiд iмпорту товарiв, що ввозяться на територiю краiни через кожен порт.

Пiзніше з'явилася Наказ «Вiдчинимо Iталiю» (№ 133/2014), який проклав шлях до всебiчної реформи портiв з метою «покращити конкурентоспроможнiсть портiв та логiстичної системи, сприяти зростанню торгiвлi та пасажирообiгу та сприяти iнтермодальностi, в тому числi шляхом рацiоналiзацiї та реорганiзацiї iснуючих портових адмiнiстрацiї». Неefективнiсть iталiйської логiстичної системи є вiдомим фактом. Вона коштує 50 мiльярдiв на рiк, а весь портовий кластер краiни складає 2,6% нацiонального ВВП (у порiвняннi з єдиним портом Ротердама, який генерує 2,1% для Нiдерландiв). Портова iнфраструктура дiйсно неякiсна, а Iталiя знаходиться на 56-му мiсцi у свiтовому рейтингу (далеко вiд Iспанiї та Португалiї та позаду Марокко, Грецiї та Хорватiї).

Ось чому Європейська Комiсiя також запропонувала iнтегрувати мережу, з'єднавши порти з залiзничною, дорожньою та логiстичною платформами. Порти та логiстика – це вагомий iнструмент євросередземноморської полiтики для сприяння iнтеграцiї мiж пiвнiчним та пiвденним банками, сприяння розвитку та згуртованостi пiвденних країн та вдосконалення їх промислових систем⁷²³.

У зв'язку з цим, у серпнi 2015 року iталiйський уряд усвiдомив необхiднiсть прийняття Нацiонального стратегiчного плану для розвитку портiв та логiстики (НСПРПЛ), щоб Парламент мав змогу розпочати масштабну реформу на основi адекватного технiчного та економiчного аналізу. Цей план пiдтверджує важливiсть розвитку внутрiшнiх термiналiв для портiв зважаючи на те, що загальна територiя десяти найбільших iталiйських портiв дорiвнює територiї єдиного порту в Антверпенi, Гаврi або Роттердамi. У закордонних портах великi площi часто використовуються для логiстичної

723 Тому Комiсiя ЄС закликає до дiй: «Iталiя використовує максимум свого потенцiалу в морському транспортi навiть у бiльш широкому транснацiональному контекстi, а також вдосконалює залiзничнi зв'язки з внутрiшньою територiєю. Iталiї потрiбно будувати стратегiю з огляду на роль та положення рiзних портiв у загальному контекстi з метою створення ефективних iнтегрованих логiстичних платформ i коридорiв. Проекти, пов'язанi з мережами TEN-T, мають бути включенi до єдиної нацiональної програми для менш розвинених рiгiонiв, причому рiгiональнi програми мають орієнтуватися виключно на рiгiональну або мiсцеву iнфраструктуру». Програмний документ, 2012.

діяльності, що сприяє створенню додаткової вартості; це свідчить про те, що інтеграція між портами та логістичними зонами є «стратегічним напрямком», особливо з огляду на низький рівень інтеграції існуючих логістичних платформ з національними портами. Таким чином, Національний стратегічний план для розвитку портів та логістики заповнив прогалину, продемонструвавши, що одним із найважливіших аспектів успіху італійської портової системи має бути синергічне сполучення портів з іншими видами транспорту, перш за все залізничним.

Під час переговорів про Угоду про партнерство 2014/2020 рр. Європейська Комісія приєдналася до цієї перспективи і поставила мету: «Сприяння стійким транспортним системам та усунення вузьких місць у основних мережевих інфраструктурах». Особливо це стосувалося 5 регіонів Південної Італії (Кампанія, Сицилія, Калабрія, Апулія, Базиліката поряд з іншими «регіонами, в яких поставлені цілі інтеграції»), які гостро потребують досягнення соціально-економічних стандартів більш розвинених регіонів Союзу. Угода підкреслює, що інвестиції в першу чергу спрямовані на заходи, які наполягають на коридорах TEN-T, що перетинають Італію, або які функціонально адаптовані для поліпшення доступу до таких коридорів.

У 2016 році було розпочато масштабну реформу портів (делегований наказ № 1669/2016), яка забезпечила значну реорганізацію нормативної бази та скорочення італійських портових адміністрацій з 24 до 15. Реформа раціоналізувала портову систему та значно сприяла зародженню інтегрованих логістичних систем у територіях, прилеглих до портів.

З цією метою була створена нова парадигма: так звані «інтегровані логістичні зони» (ІЛЗ), які включають портову систему, будь-яку модернізацію, пов'язані між собою логістичні платформи та їх підключення до мультимодальних коридорів мережі TEN. Ця нова парадигма була застосована у південних територіях Італії, а згодом було визначено п'ять інтегрованих логістичних районів: 1. Південно-східний полюс Сицилії, 2. Логістичний полюс Джоя Тауро, 3. Апулійська система, 4. Логістичний район Кампанії, 5. Західний полюс Сицилі.

Як тільки були розроблені нові логістичні та інфраструктурні райони, виникла потреба створити для них спеціальний адміністративний та фіскальний режим. Таким чином, з промислових портових районів ми незабаром перейшли до кластерів із спрощеними та прискореними адміні-

стративними процедурами, спеціальним митним режимом, привабливим оподаткуванням для інвесторів.

У 2017 році було прийнято новий закон з метою сприяння економічному розвитку в неблагополучних районах півдня Італії. Наказ №91, названий «Відпочинок на півдні», запровадив нове визначення Спеціальної економічної зони (СЕЗ), сумісної з європейським законодавством. Пункт 2 статті 4 Указу передбачає, що: «СЕЗ означає географічно обмежену і чітко визначену територію, розташовану в межах держави, до якої входять, зокрема, неприлеглі території за умови, що вони мають функціональний економічний зв'язок, яка включає принаймні одну зону порту з характеристиками, викладеними в Регламенті (ЄС) № 1315 від 11 грудня 2013 року Європейського Парламенту та Ради про настанови щодо розвитку трансєвропейської транспортної мережі (TEN-T)».

Як відомо, Регламент ЄС №. 1315/2013 містить оптимальний розвиток мережі на дворівневій основі, що складається з всеосяжної мережі та (більш важливої) глобальної мережі, яка позначає та включає в себе найбільші стратегічні порти. Таким чином, Наказ №91/2017 поширюється лише на «менш розвинені та перехідні регіони, визначені європейським законодавством, що підлягають змінам, передбаченим статтею 107 Договору про функціонування Європейського Союзу», які охоплюють і здійснюють економічний зв'язок з основним портом, що входить до глобальної мережі, розробленої Регламентом 1315/2013.

Таким чином закон надає регіональним властям повноваження визначати райони, на яких з'являться СЕЗ, та описувати їх розмір та склад з точки зору існуючих видів діяльності, їх функціональних відносин з місцевим основним портом, в тому числі наявності додаткової інфраструктури (аеропорти, інтермодальні логістичні вузли, розв'язки, парковки тощо). Отже, регіони є єдиними установами, які мають право домагатися створення СЕЗ на основі Стратегічного плану розвитку, який повинен бути запропонований Президентом Ради Міністрів. Останній, після виходу Указу Президента, забезпечує формальне заснування кожної спеціальної економічної зони (пункт 5 статті 4).

Після того, як утворення СЕЗ завершиться, регіон передає повноваження місцевій портовій адміністрації, яка керує діяльністю СЕЗ, зокрема людськими та матеріальними ресурсами, адміністративними діями.

Нове законодавство передбачає, що «керівництво територією СЕЗ здійснюється керівним комітетом під головуванням Президента портової адміністрації та складається з представника залученого регіону або регіонів у разі міжрегіональних СЕЗ, представника Президента Ради Міністрів та представника Міністерства інфраструктури та транспорту»⁷²⁴. Передбачається також, що «керівний комітет використовує Генерального секретаря портової адміністрації для управління адміністративними функціями, передбаченими Наказом № 165 від 30 березня 2001 року»⁷²⁵.

Значення закону зрозуміле: створюється новий адміністративний орган для управління Спеціальними економічними зонами. Цілі також зрозумілі: в адміністративному праві здійснено поступки, щоб створити всередині СЕЗ більш гостинне бюрократичне середовище з прискореними та спрощеними процедурами, що збільшить їхню привабливість для підприємців. Ці функції покладені на керівний комітет ще до того, як буде визначено його складний характер, повноваження та можливості, деякі з яких виглядають особливо широко, оскільки цей новий орган відповідає за «забезпечення створення та повноцінної роботи компаній, представлених у СЕЗ та систематичне просування зони з метою заохочення потенційних міжнародних інвесторів»⁷²⁶.

Це означає, що керівний комітет буде принаймні фільтрувати усі дозволи, пов'язані з придбанням нерухомості, її реструктуризацією та адаптацією, започаткуванням бізнесу та його діяльністю, певним чином забезпечуючи їх. Тому Комітет може похвалитися значним спектром компетенцій у різних сферах, включаючи міську, ландшафтну та культурну спадщину, будівництво, охорону навколишнього середовища, здоров'я, громадську безпеку тощо.

Компетенції керівного комітету посилюються статтею 5, пунктом 1 а) та б) Наказу 91/2017, де зазначається: «Спрощені процедури ... спеціальні процедурні режими ... що змінюють критерії та способи, які будуть детально визначені Указом Президента Ради Міністрів». Це положення, яке прокладає шлях до нового регулюючого органу, здатного впровадити безпрецедентні нововведення у всій італійській адміністративній системі.

724 Стаття 4, пункт 6, Наказ № 91/2017

725 Ibidem

726 Стаття 4, пункт 7, Наказ № 91/2017

Закон також згадує про інші нещодавні значні нововведення, запроваджені Реформою портів 2016 року (делегований наказ № 169/2016), як наприклад, Єдиний адміністративний офіс та Єдиний митний офіс (які ще не вступили в дію), але не вказує на конкретні дії.

Щодо функціонування СЕЗ, закон передбачає, що керівний комітет також «гарантує» різноманітні послуги, необхідні компаніям для здійснення промислової діяльності. До них відносяться активізація та використання комунальних послуг, доступ до дротових мереж, апаратних та програмних технологій, вивезення відходів, послуги тимчасового працевлаштування, постачання сировини, консультативна діяльність, засоби інтернаціоналізації бізнесу, доступ до кредитів тощо⁷²⁷.

Окрім того, стаття 4 (7) Наказу надає можливість Генеральному секретарю портової адміністрації «затверджувати за погодженням керівного комітету угоди або рамкові угоди з банками та фінансовими посередниками»⁷²⁸, таким чином надаючи інвесторам пільговий доступ до фінансових ресурсів, кредитного капіталу під державні гарантії.

Окрім адміністративних та митних спрощень, нове законодавство передбачає економічне стимулювання у вигляді податкового кредиту за будь-які інвестиції, реалізовані до 31 грудня 2020 року, у межах максимального порогового рівня інвестицій у 50 мільйонів євро. Інтенсивність допомоги, навіть встановлена відповідно до розміру підприємства-заявника, не може перевищувати межі регіональної державної допомоги. На сьогоднішній день ці асигнування складаються із загальної суми 206 млн. євро на 2018-2020 роки. Але в майбутньому будуть додані інші фінансові ресурси.

Варто нагадати, що податковий кредит – це «право кредитування на користь платника податку, оформлене відповідно до форм та процедур податкового законодавства»⁷²⁹. Таким чином, уряд Італії намагається переслідувати позафіскальні суспільні інтереси, що збігається з необхідністю врівноважити конкурентні недоліки певних районів південно-центральної Італії, що відносяться до регіонів, де поставлені інтеграційні цілі за рахунок ресурсів з державного бюджету.

727 Стаття 4, пункт 7 b) і c)

728 Стаття 4, пункт 7 біс

729 M. Ingrosso, *Il credito d'imposta*, Milan, 1984, 121

Цей позафіскальний інтерес є відчутним; він відповідає: (i) фінансовим ресурсам, отриманим підприємством, заснованим в СЕЗ, що відповідають податку, який би стягувався з нього за відсутності будь-яких пільг; (ii) значним державним витратам, що збігаються зі зменшенням доходу; (iii) можливій заміні податкової пільги іншими статтями витрат у державному бюджеті, тобто внеском, який може бути придатним для цілей економічної політики.

Випадок звільнення від сплати податку для інвестиційної діяльності у вільних митних зонах – це інша річ. Там оподаткування просто не має бути. Тут податкове спрощення впливає з досить делікатного балансу між політикою конкуренції та цілями соціальної згуртованості. Таким чином, податковий кредит для СЕЗ є формою державної допомоги, що підпадає під дію пункту 3 статті 107 ДФЕС.

Ось чому слід звернути особливу увагу на умови, необхідні для отримання вищезгаданих пільг. В Наказі чітко зазначено дві передумови для бізнесу: 1. Продовжувати їх економічну діяльність з моменту завершення інвестицій протягом принаймні семи років у межах СЕЗ⁷³⁰; 2. Не перебувати у стані ліквідації чи банкрутства⁷³¹.

Варто уточнити, що для того, щоб отримати право на податковий кредит, компанії не будуть зобов'язані перемістити свою юридичну штаб-квартиру до СЕЗ; достатньо буде лише одного робочого підрозділу. Таким чином, лише дохід, отриманий цією одиницею, може компенсувати податковий кредит, передбачений статтею 5, і це потребуватиме окремого обліку. Кредит також не буде відшкодований за відсутності доходу в СЕЗ, оскільки закон спрямований на сприяння ефективній економічній діяльності. Лише адекватні стимули для гідного розвитку бізнесу дійсно призведуть до справжнього довготривалого соціального та економічного зростання. Ось чому закон передбачає, що підприємство, яке підпадає під розгляд справи про банкрутство або припинення протягом семи років з дня, коли воно отримало інвестицію, яка створила податковий кредит, не матиме права скористатися ним, або, у разі використання, буде змушене його повернути.

⁷³⁰ Стаття 5, пункт 3 а)

⁷³¹ Стаття 5, пункт 3 б)

У підсумку треба звернути увагу на дві досить цікаві особливості. По-перше, згідно положень пункту 100 статті 1 Закону про бюджет на 2016 рік (закон №208/2015), компанії, що працюють у металургійній промисловості, у сфері видобутку вугілля, суднобудуванні, виробництві синтетичних волокон, транспортній галузі та пов'язаній з нею інфраструктурі, енергетиці, а також у сфері банківських, фінансових та страхових послуг, позбавляються податкового кредиту. Вищезгадане виключення ґрунтується на законодавстві ЄС про державну допомогу, але стає парадоксальним для італійських спеціальних економічних зон, які були запропоновані для сприяння інвестиціям, серед іншого, у транспортний та інфраструктурний сектор.

По-друге, нещодавно Національна служба доходів (Agenzia delle entrate) дійшла висновку, що «за відсутності явного регуляторного виключення податковий кредит повинен вважатися таким, що підлягає оподаткуванню»⁷³². Це передбачає, серед іншого, що цей податковий кредит слід розглядати як оподатковуваний внесок – ще один парадокс, який сприяє подальшому послабленню загальної економічної вигоди для цільових компаній.

Отже, конкретні способи використання податкового кредиту досі залишаються невизначеними. Не зрозуміло, зокрема, чи буде необхідно кожній компанії вимагати від Національної служби доходів дозвіл на отримання податкового кредиту. Це ще одна обтяжлива процедура, яка здатна погіршити привабливість цієї ініціативи.

Перший наказ про введення в дію закону № 123/2017 був прийнятий в січні 2018 року (№ 12); він регламентував процедури створення СЕЗ, зокрема міжрегіональних СЕЗ, їх тривалість та критерії, що регулюють доступ компаній.

Наказ уточнює деякі поняття, вже висловлені в рамкових положеннях закону № 123/2017. Серед них той факт, що СЕЗ повинні створюватись навколо порту, про який йдеться у нормативному акті №. 1315/2013 (ст. 1 с).

Наказ також передбачає, що до СЕЗ можуть входити райони, які не є прилеглими, але мають економічно-функціональні зв'язки з портом; вони можуть включати більше портів (також з урахуванням обсягів товарів, що перебувають у транзиті), за умови, що вони мають стратегічне значення;

⁷³² Постанова № 34/Е/2016. А. Sacrestano, Il credito di imposta per il Mezzogiorno va tassato in Il fisco n. 40/2016.

вони повинні включати прилеглі території, логістичні платформи та ін-терпорти, але не можуть включати житлові райони; вони не можуть бути надмірно великими за площею, але мають бути обмеженими кількома значними промисловими районами. З цією метою Наказ зазначав для кожного регіону територіальний бюджет, що відповідає площі регіону та загальній кількості його населення.

Наказ також передбачає, що більше СЕЗ може бути створено, якщо в межах одного регіону є більше одного порту, що підпадають під дію нор-мативного акту 1315/2013. СЕЗ також може мати міжрегіональний статус, але між тими регіонами, які не обладнані портовою інфраструктурою від-повідно до нормативного акту 1315/2013. Іншими словами, можливі два таких сценарії:

1) Міжрегіональна СЕЗ між регіонами, у яких відсутня портова інфра-структура відповідно до нормативного акту 1315/2013. У цьому випадку утворюється спільна СЕЗ між регіонами-заявниками, яка може включати вторинні порти;

2) міжрегіональна СЕЗ, утворена між регіонами з портовою інфраструк-турою, згаданими в нормативному акті 1315/2013, та регіонами, які їх не мають.

В обох випадках відповідні регіони надають Президенту Ради міні-стрів спільну заявку про створення міжрегіональної СЕЗ та зобов'язуються співпрацювати між собою.

Отже, у Наказі багато присвячено тому, як регіони-заявники мають представляти Стратегічний план Президентові Ради Міністрів для ство-рення СЕЗ.

План досить детальний та складний. Він повинен містити:

а) усі документи, що стосуються визначених районів, включаючи ті, що знаходяться на території порту;

б) перелік існуючої інфраструктури, яка з'єднує прилеглі території з пор-том;

в) аналіз соціального та економічного впливу, очікуваного від створен-ня СЕЗ;

г) проілюстрований звіт про види діяльності, яким слід сприяти або які слід посилити в СЕЗ, наявність економічного зв'язку з територією порту. Віддалені райони в будь-якому випадку повинні бути з'єднані з портом за допомогою інфраструктури;

г) перелік адміністративних спрощень, які регіон зобов'язується прийняти для бізнес-ініціатив, розташованих у СЕЗ;

д) зазначення будь-яких висновків, домовленостей, дозволів або інших документів про згоду тощо, вже виданих місцевими органами влади стосовно економічної діяльності, проілюстрованої в Стратегічному плані;

е) зазначення стимулів без нарахування коштів з державного бюджету, які може надати регіон, в межах максимальної допомоги та в порядку, передбаченому законодавством;

є) перелік державних та приватних суб'єктів, з якими консультувалися щодо підготовки Плану, а також процедури консультацій та їх результати;

ж) прізвище представника регіону чи регіонів у випадку міжрегіональної СЕЗ в керівному комітеті;

з) методи, за допомогою яких адміністративні структури відповідних регіонів та місцеві органи влади забезпечують, у тому числі за допомогою власного персоналу, адміністративну підтримку Генеральному секретарю адміністрації портів систем» (ст. 6 Наказу 12/2018).

Наказ, прийнятий в січні 2018 року, роз'яснює повноваження, вже покладені на керівний комітет СЕЗ Наказом № 91/2017. Як вже було зазначено, це дуже значні повноваження, починаючи від адміністративної діяльності, необхідної для створення підприємств, до здійснення необхідного контролю у разі будь-якої зміни призначення приватних територій всередині СЕЗ. В останньому випадку керівний комітет вимагає висновок компетентної префектури.

Комітет гарантує, що інвестори матимуть доступ до основних інфраструктур відповідно до закону № 84/94 (і нещодавньої реформи портів) та всієї існуючої технічної чи економічної інфраструктури, зазначеної регіоном у своєму Стратегічному плані; він також забезпечує доступ третіх осіб до послуг, що надаються компаніями, присутніми в СЕЗ.

Комітет забезпечує відповідність Стратегічному плану шляхом складання спільно з Агентством з питань територіальної згуртованості відповідного плану моніторингу; він перевіряє, щоб кожна компанія ефективно здійснювала обіцяні інвестиції та вела протягом очікуваного часу (не менше семи років) підприємницьку діяльність, необхідну згідно законодавства для надання податкових пільг, тим самим взаємодіючи з Агентством доходів.

Комітет також здійснює консультативні заходи, такі як надання висновків щодо угод, укладених Генеральним секретарем з банками та фінансовими посередниками. Крім того, він визначає та координує всі інші необхідні заходи, спрямовані на залучення національних та міжнародних інвесторів.

Нарешті, на Комітет покладено дуже важливе завдання: він «сприяє угодам і домовленостям між органами публічної влади, спрямованим на регулювання спрощених процедур та спеціальних процедурних режимів на основі спрощених критеріїв та методів, визначених Указом Президента Ради міністрів, про який йдеться у статті 5 Наказу № 91/2017»⁷³³. Очікувалося, що останнє положення повинно було завершити впровадження СЕЗ, але воно не мало, як такої, регуляторної сили, необхідної для забезпечення бажаного адміністративного спрощення. Тому італійський міністр з питань півдня був зобов'язаний втрутитися, пропонуючи в рамках іншого закону (№ 135/2018), подальші першочергові зміни, необхідні для досягнення поставленої мети. Таким чином, новий Наказ 135/2018 згодом був перетворений у закон № 12/2019, який додав подальші відповідні нововведення до регуляторної бази.

Бюрократичні спрощення були введені для більшості видів діяльності, що проводяться в спеціальних економічних зонах (СЕЗ). Терміни адміністративних процедур щодо ліцензій, дозволів, поступок та розмитнення для компаній, які працюють в СЕЗ, скоротилися вдвічі; процедури адміністративних заходів в галузі охорони довкілля⁷³⁴ - на третину.

Був створений національний командний центр для моніторингу та координації всієї політики щодо СЕЗ. На його засідання в якості спостерігачів можуть бути запрошені представники органів публічної влади, а також представники колективних та індивідуальних інтересів. Закон 12/2019 також передбачає можливість (за ініціативою керівних комітетів) створення в межах СЕЗ вільних митних зон.

Все це, разом з безперечним досягненням в плані укріплення нового адміністративного режиму СЕЗ в більш широкому контексті італійського адміністративного права, є благою метою, хоча й досягнута вона була досить квалітивно.

⁷³³ Стаття 8, пункт 1 е) Наказу № 91/2017

⁷³⁴ Valutazione di impatto ambientale (VIA), Valutazione ambientale strategica (VAS), Autorizzazione integrata ambientale (AIA), Autorizzazione unica ambientale (AUA), etc., що регулюється Кодексом про охорону навколишнього природного середовища (Делегований наказ № 152/2006)

Фактично, нове законодавство має на меті скоротити численні процесуальні умови, включаючи ті, що створені для процедур оцінки навколишнього середовища, без визначення конкретних норм законодавства, які треба реформувати, що викликає різні тлумачення; екологічні процедури, які законодавці хотіли би спростити, фактично породжують безліч нових умов, які часто пов'язані з іншими процедурними умовами, з різними об'єктами, викладеними в інших законах, які навіть не згадуються останніми положеннями закону про СЕЗ. Те ж саме стосується інших спрощених процедур, які були запроваджені раніше, але які не згадуються новими правилами СЕЗ.

Нові правила, викладені в Наказі № 91/2017, викликають аналогічні міркування, адже вони спрямовані на скорочення часу місцевих процедур активізації комунальних послуг (вода, газ, електроенергія) для компаній, що розташовані в СЕЗ. Був установлений новий 90-денний термін з передбаченими штрафними санкціями у разі затримки. Однак виникають сумніви щодо впливу таких положень на комунальні договори між приватними сторонами, а також щодо того, чи може «остаточний» термін бути застосований лише до виконавчої діяльності. Не зрозумілі також конкретні наслідки у разі недотримання: чи можливе втручання після закінчення цього терміну? Якщо втручання неможливе, остаточність стосується лише застосування санкцій? Втручання повинно здійснюватися третьою стороною (як її можна визначити)?

Дійсно, призначення остаточних термінів (включаючи санкцію за будь-яке недотримання), здається, стосується виконання не стільки адміністративних дій, скільки фактичних робіт, навіть таких складних, як будівництво інфраструктури, які часто дуже тривалі й обтяжливі. Таким чином, навряд чи варто призначати суворі санкції державним органам, що не відповідають вимогам, у разі затримки.

Як правило, зобов'язання керівного комітету надати «доступ до існуючої інфраструктури, а також інфраструктури, передбаченої Стратегічним планом розвитку СЕЗ»⁷³⁵ також є надто загальним. Незрозуміло, яка інфраструктура мається на увазі (та, що вже існує, або та, що просто запланована та перебуває в процесі розробки), та якими способами повинен бути наданий доступ.

735 Стаття 8 пункт 2 f) Наказу № 12/2018

Таким чином, нові положення, викладені в законі 12/2019, здаються занадто розпливчастими, невизначеними та потребують подальшої деталізації.

Останнім часом уряд вважав за необхідне запровадити подальші економічні стимули для потенційних інвесторів на території СЕЗ. Таким чином, у так званому «Наказі про зростання» № 34 від 30.04.2019 (трансформованому в Закон №58/2019) було прийнято конкретне положення, яке містить структуровану систему економічних стимулів.

У статті 34 зазначено: «1. Для стимулювання великих інвестицій компаній, що базуються в Спеціальних економічних зонах відповідно до статті 4 Закону від 20 червня 2017 року № 91, переробленого із змінами у Закон від 3 серпня 2017 року № 123, а також для залучення подальших нових бізнес-ініціатив, Президент Ради Міністрів або, у разі призначення, Політичний орган, делегований заради згуртованості, визначає напрямки втручання під назвою «Великий інвестиційний план-СЕЗ», на який виділено 50 мільйонів євро на 2019 рік, 150 мільйонів євро на 2020 рік і 100 мільйонів євро на 2021 рік за рахунок ресурсів Фонду розвитку та гуртування (ФРГ), про які йдеться у пункті 6 статті 1 закону від 27 грудня 2013 року № 147.

2. План може бути використаний для інвестицій у вигляді боргу чи ризикового капіталу або для жертвування грошей інвестиційним фондам або фондам фондів або інших засобів, передбачених європейським законодавством, які мають на меті інвестиції у вигляді боргу або ризикового капіталу.

3. Збори можуть бути передбачені для управління Планом або його частиною з суб'єктами, визначеними згідно відповідних європейських та національних норм.

4. Протягом тридцяти днів з дня набрання чинності цим наказом, Указом Президента Ради Міністрів або, у разі призначення, Політичного органу, делегованого заради згуртованості, після заслуховування міністра економіки та фінансів і міністра регіональних справ та автономій, напрями діяльності Плану, зазначені у пункті 1, а також розмір інвестицій, методи визначення керівника, цілі та специфікації інвестицій, що визначені цим Планом, підлягають регулюванню з метою встановлення мінімального розміру інвестиції».

Незважаючи на те, що з моменту набрання чинності вищевказаним законодавчим актом минуло тридцять днів, Указ, згаданий у попередньому пункті 4, ще не виданий. Таким чином, необхідні, детальні правила виконання не були прийняті. Проте на сьогоднішній день спроба спровокувати ефект «важілью» завдяки внеску у вигляді державних ресурсів, що може допомогти зробити СЕЗ економічно більш привабливою, видається помітною.

Встановлення фіскальних, адміністративних та митних переваг для інвесторів може збільшити ризик того, що злочинні організації, які часто діють у портових районах, можуть проникнути в Спеціальні економічні зони.

Крім того, у зв'язку з продажем прилеглих до порту територій, може бути спровокована спекулятивна гонка з огляду на економічні та фіскальні вигоди, надані державою, які здатні приховати використання незаконного капіталу.

Нове законодавство з цього приводу є доволі лаконічним. Деякі вказівки передбачені Указом Президента № 12 від 25.1.2018 року щодо завдань, покладених на керівний комітет СЕЗ. Ось відповідні положення.

Відповідно до пункту 1 статті 8 б), керівний комітет повинен перевірити: «.. всю відповідну документацію у випадку запиту про зміну призначення приватних територій, включених до СЕЗ». Особливу увагу слід приділити «.. у випадку передачі права власності або встановлення реального права користування активом, що відбулися у рік, що передує даті подання пропозиції заснування СЕЗ». З цією метою необхідно отримати висновок префектури відповідної території.

Як видно, це положення спрямоване на запобігання, зокрема, в період безпосередньо перед створенням СЕЗ, спекулятивній діяльності з придбання та перетворення її територій, але воно не передбачає жодних коригувальних заходів або санкцій. Більше того, контроль доручено керівному комітету: органу, який створюється лише після створення СЕЗ і який починає діяти лише на момент призначення всіх його членів. Таким чином, часова відстань між створенням СЕЗ, встановленням відповідного контролю та будь-якою спекулятивною діяльністю (перевірку законності якої необхідно здійснювати) ще більше послаблює це нормативне положення.

Стаття 8, пункт 1 d), g) та n) також доручає керівному комітету перевірити:

- «... для кожної компанії запуск програми підприємницької діяльності або збільшення інвестицій» та повідомити про результати «Агентству доходів з метою допуску до об'єктів, зазначених у статті 5 Наказу 91/2017»;

- «щоб компанії-бенефіціари підтримували свою діяльність у зоні СЕЗ протягом принаймні семи років після завершення інвестицій, що підлягають субсидіюванню», та повідомити про результати «Агентству доходів з метою вживання будь-яких заходів щодо скасування наданих пільг»;

- «особу, відповідальну за внесення ідентифікаційних даних кожної окремої ініціативи, а також даних про хід самих ініціатив в єдиній системі моніторингу, створеній в Міністерстві економіки та фінансів - Департаменті загального державного обліку».

Таким чином, Керівний комітет виступає «контролером першої інстанції» лише для того, щоб передати отриману інформацію іншим компетентним органам; роль, яка, здається, провокує низку інституційних зобов'язань, яка є занадто довгою і розпорошеною.

Інші державні органи безпосередньо здійснюють інші види контролю. Як у випадку Агентства з питань територіальної згуртованості, якому відповідно до пункту 6 статті 5 Наказу №. 91/2017 доручено моніторинг усіх економічних стимулів, що надаються в СЕЗ.

Це стосується також регіону, який відповідно до пункту 1 статті 9 Указу Президента № 12 зобов'язаний: «сприяти конкретним протоколам разом з Префектурами відповідних територій з метою перевірки законності впровадження дій, передбачених на територіях СЕЗ».

Таким чином, контроль законності є фрагментарним з різних причин, навіть причин економічного характеру. З цього приводу законодавство є доволі чітким: «Збори, про які йдеться у цій статті, забезпечуються людськими, фінансовими та інструментальними ресурсами, наявними згідно з чинним законодавством, без нових або більших витрат державних фінансів» (пункт 9 статті 9 Наказу № 12/2018).

По суті, нормативно-правова база щодо СЕЗ делегує перевірку законності багатьом інституційним органам, не забезпечивши належної координації між ними та необхідних людських та фінансових ресурсів для здійснення всіх відповідних заходів.

Слід зазначити, що система італійського регіоналізму вже багато років перебуває в кризі⁷³⁶. Після конституційних реформ 2001 р., які ініціювали федералістично орієнтовані політики, регіони, здається, втратили весь свій авторитет, тим самим узаконивши подальші новаторські гіпотези, такі як нещодавня спроба деяких регіонів північної Італії посилити свою автономію, посилаючись на статтю 116 Конституції. Слабкість регіонів зростає як наслідок невдалої останньої спроби перегляду конституції, що відбулася під час уряду Маттео Рензі⁷³⁷, який намагався укріпити централістичне бачення, виправдовуючи його неадекватністю економічних обтяжень та нездатністю регіонів виконувати повноваження, надані їм у 2001 році⁷³⁸.

У цьому невизначеному сценарії, між новими пропозиціями та рапто-вим зворотним ходом, на місці події знову з'явилися дебати про так звані макрорегіони. Дебати почалися з 1994 року, коли було висунуто декілька пропозицій щодо нового визначення територіального виміру регіонів, заснованого на ідеї об'єднання територій та органів влади з огляду на економічне відновлення та раціоналізацію функцій. Зовсім нещодавно депутати парламенту подали кілька законопроектів про об'єднання нинішніх регіонів⁷³⁹.

Питанням про взаємозв'язок між територіальним виміром регіонів та функціями, наданими їм Розділом V Конституції, спеціально займалася Комісія, створена міністром з питань регіональних справ у 2015 році (так звана Комісія Ланцетта), яка розробила дві пропозиції, ґрунтуючись на двох різних процедурних підходах⁷⁴⁰.

Перший підхід призводив до можливості створення макрорегіонів на звичайних засадах, спираючись під час розподілу компетенцій та функцій на міжрегіональні угоди.

736 Щодо кризи регіональної автономії в Італії, див. V.Onida, M.Cammelli, U. De Siervo, in *Le Regioni*, 2012; S. Mangiameli, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *issirfacnr.it*, (October 2012).

737 Див. G. Falcon, S. Bartole, R. Bin, F. Cortese, G. Di Cosimo, D. Giroto, C. Mainardis, A. Morelli, C. Padula, P. Santinello, G. Tarli Barbieri, L. Violini, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016

738 Див. B. Caravita di Toritto, *I costituzionalisti e le riforme: la riforma del Titolo V nel quadro delle riforme costituzionali della XVII legislatura*, in *Osservatorioaic* 2013

739 У законопроектах, запропонованих парламентаріями, було висунуто кілька гіпотез Mr. Morassut, Galletti, Cattaneo, Ranucci, зокрема скорочення італійських регіонів у 3, 4, 9 або 15 макрорегіонах. Про цю дискусію див G. DI COSIMO, *Verso le macroregioni? ta R. BIN, Risiko e Regioni: con quale macroregione va la Kamtchatka?* у *Rassegna Astrid*, n. 14/2016.

740 Див. V. Ferri, *La delimitazione territoriale dei governi sub-centrali: un'analisi comparata a livello europeo con particolare riferimento a Francia e Italia*, in *Argomenti*, n. 3/2016, p. 66.

Натомість другий підхід пропонує шлях до перегляду конституції з метою змінити Регіони або через процедуру, встановлену статтею 131 Конституції, або шляхом посиленої процедури відповідно до ст. 132.

Немає сумнівів, що перший спосіб видається найпростішим і більш практичним способом, заснованим на домовленостях, які поки що недовикористовуються; про це йдеться у пунктах 8 та 9 ст. 117 Конституції. Насправді це інструменти міжрегіонального співробітництва, здатні охопити надрегіональний контекст у вимірі, який є не лише національним, але й європейським: насправді функціональні союзи між європейськими регіонами можуть бути перевірені шляхом обміну курсами та послугами⁷⁴¹.

У цьому напрямку Регіони Марке, Умбрія та Тоскана у 2016 році передбачили Меморандум про взаєморозуміння, спрямований на регулювання їхньої співпраці у сферах охорони здоров'я, охорони ландшафту, реагування на кліматичні зміни, сільського господарства, економічного розвитку, туризму, будівництва інфраструктури, управління європейськими фондами, реформування та перекваліфікації державного управління⁷⁴².

ЄС також розглядає та заохочує створення макрорегіонів, принаймні для тих територій, що мають схожі географічні та економічні характеристики. Деякі з них зачіпають італійські регіони, такі як Адріатичний макрорегіон та Альпійський макрорегіон, який включає в себе аж 46 регіонів, що належать до різних держав, зокрема, Ломбардію, П'ємонт, Валь д'Аоста, Венето, Фріулі та автономні провінції Тренто і Больцано.

Крім того, ми знаємо, що з 2006 року у разі проблем, пов'язаних із окремими територіями, що перетинають декілька держав, за допомогою подібної угоди між зацікавленими регіонами може бути створена ЄГТС (Європейська група транскордонного співробітництва).

Тому саме завдяки такому італійському та європейському сценарію сьогодні на сцені з'являється нова опція, уможливлена нещодавно введеним Італією порядком СЕЗ. У контексті національного закону (Наказ 91/2017) регіони можуть розробити загальний Стратегічний план, що зобов'язує їх прийняти загальну економічну, фіскальну, інфраструктурну та екологічну політику. На цій же правовій основі вони також доручають ке-

741 A. Sterpa, *La dimensione interregionale del diritto: le intese tra Regioni*, in *federalismi.it* n. 10/2009; Id., *Le intese tra le Regioni*, Milano, 2011; A. Venturi, *La proiezione interregionale dell'autonomia*, in Q. Camerlengo - L. Violini (eds), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Turin, 2014, p. 365

742 Див. V. De santis, *Politiche interregionali: attualità della questione dello squilibrio dimensionale e riforma costituzionale. Considerazioni a partire dal protocollo di intesa tra le Regioni Marche, Toscana ed Umbria (prove di macroregione?)*, in *rivistaaic.it*, n. 3/2016.

рівним комітетам, які керують СЕЗ, міжінституційну роль координації їх регіональної політики.

У 2019 році регіони Апулія, Базиліката та Молізе дотримались цього нового підходу та прийняли два спільних Стратегічні плани щодо створення Адріатичної та Іонічної СЕЗ⁷⁴³. У своїх Планах три вищезгадані регіони зобов'язалися прийняти спільний курс, щоб зробити СЕЗ привабливими. Завдяки новим італійськими законами про СЕЗ створена справжня лабораторія стратегічного вибору з підходами, що виходять за рамки традиційних адміністративних меж, яка вважає пріоритетним розвиток інфраструктури та промисловості, розташованих в межах СЕЗ.

743 Рішення обласної ради Regional Council Resolution № 612/2019: http://www.regione.puglia.it/documents/10192/41601129/DEL_612_2019.pdf/db9a6fe8-b51c-4020-ac3e-4a7c7cbf2cfe та Рішення обласної ради № 839/2019: http://www.regione.puglia.it/documents/10192/41740527/DEL_839_2019.pdf/d72db928-7952-4845-9514-6bea7a43c6ae

Глава VII

Еволюція місцевого самоврядування в сучасному світі в аспекті стійкого (збалансованого) розвитку⁷⁴⁴

§ 1. Концепція стійкого (збалансованого) розвитку у муніципально-правовому вимірі

З методологічної точки зору, намагання ґрунтовно розкрити муніципально-правові аспекти концепції стійкого (збалансованого) розвитку, як власне її подальший аналіз крізь призму складових інститутів галузі муніципального права, вимагають побудови певного алгоритму постановки завдань з відповідним послідовним їх вирішенням. Такими першочерговими завданнями, на нашу думку, є формулювання авторського бачення, а отже і розуміння змісту понять «муніципально-правовий вимір» та власне «стійкий (збалансований) розвиток», розкриття їх взаємозв'язку.

В різного роду науковій літературі, в тому числі юридичного спрямування, можна зустріти питання, які стосуються досліджень як безпосередньо правового виміру тих чи інших інститутів права, окремих правових категорій, явищ, процесів тощо, так і філософсько-правового, міжнарод-

744 У цій частині монографії використано матеріали наукових праць Стрільчука В. А.: Стрільчук В. А. Принцип стійкого (збалансованого) розвитку та стратегічної орієнтації: муніципально-правовий вимір. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 08 грудня 2017 р.). Київ: ТОВ «Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ», 2017. С. 49-52; Стрільчук В. А. Особливості реалізації принципу стійкого розвитку та стратегічної орієнтації в муніципальному законодавстві. Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі: 36. наук. ст. за матеріалами V Міжнар. наук.-практ. конф. (Житомир, 18 травня 2017 р.) / Мін-во освіти і науки України; Жит. нац. агроекологічний ун-т. Житомир: Видавець О.О. Євенок, 2017. С. 206-208; Стрільчук В. А. Європейська платформа стійких міст: муніципально-правова характеристика. Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі: 36. наук. ст. за матеріалами VII Міжнар. наук.-практ. конф. (Житомир, 18 квітня 2019 р.) / Мін-во освіти і науки України; Жит. нац. агроекологічний ун-т. Житомир: Видавець О.О. Євенок, 2019. С. 85–89; Стрільчук В. А. Теоретичні підходи до визначення концепту «сталий розвиток» у праві: критичний аналіз. Юридичний науковий електронний журнал – електронне наукове фахове видання юридичного факультету ДВНЗ «Запорізький національний університет». 2017. № 2; Стрільчук В. А. Муніципально-правові аспекти стратегічного планування: до постановки проблеми. Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»: збірник наукових статей. Чернівці, 2018. № 3. С. 136–146; Стрільчук В. А. Теоретичні основи розуміння стратегій у муніципальному праві. Вісник Львівського торговельно-економічного університету / [ред. кол.: Шур Б. В., Котуха О. С. та ін.]. Львів: Видавництво Львівського торговельно-економічного університету, 2018. Вип. 7. С. 77–84; Стрільчук В. А. Муніципалізація концепту стійкого (збалансованого) розвитку. Правова держава. Одеса, «Фенікс». Вип. 31. 2018. С. 25–30 та інші праці автора з відповідної тематики.

но-правового, політико-правового вимірів різних категорій, явищ, станів, процесів відповідно⁷⁴⁵. Водночас, як правило, автори невиправдано упускають необхідність деталізації розкриття питання, а що слід розуміти під тим чи іншим виміром. Хоча, виходячи зі змісту таких джерел інтуїтивно зрозуміло, що автори мають на увазі. Як правило, правовий вимір категорії, явища, стану, процесу тощо зводиться до аналізу законодавства на предмет регулювання першого. Зокрема, йдеться про висвітлення певних, пов'язаних із цим особливостей, а також як позитивних, так і негативних моментів з наступним формулюванням пропозицій з удосконалення норм того чи іншого галузевого національного законодавства. Виходячи із буквального тлумачення слова «вимір», під останнім в українській мові розуміється «1. Визначення якої-небудь величини чогось; ... 2) Величина, що вимірюється»⁷⁴⁶.

Наведене, як і багато інших визначень феномену «вимір», стосуються, перш за все, основ метрології, підкреслюють важливість з'ясування кількісних показників, параметрів та характеристик в об'єктивно існуючому світі, разом із цим через їх екстраполяцію безпосередньо на правову дійсність, вони також допомагають краще зрозуміти теоретико-прикладне значення правового виміру як такого.

Так, правовий вимір переважно не є пов'язаний із кількісно вираженими величинами, адже в основному стосується якісної характеристики явищ, станів, процесів правового змісту, абстрактних категорій, які за часту апріорі не піддаються кількісному вимірюванню. Відповідний стан речей жодним чином не означає, що вимірювання як процес встановлення величини, навіть якщо це абстрактна категорія, неможливий. Адже за часту такими величинами виступають демократичність, справедливість, гідність, добро, раціональність, доцільність тощо. В контексті зазначеного доцільно навести вислів всесвітньо відомого представника східної філософії Конфуція, який полягає в наступному: «Перемога завжди на боці тих

⁷⁴⁵ Сопілко І. М. Людина, суспільство, держава: правовий вимір у сучасному світі / І. М. Сопілко, В. Б. Череватюк // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. - 2014. - № 1. - С. 151-153; Співак В. М. Політико-правовий та соціокультурний виміри глобалізації: Монографія. - К.: Логос, 2011. - 416 с.; Кравчук В. М. Філософсько-правовий вимір просторового буття людини / В. М. Кравчук // Форум права. - 2014. - № 1. - С. 294-298; Прокопов Д. Є. Правовий вимір функціонування публічної влади у політичній системі сучасної України / Д. Є. Прокопов, В. М. Скрипнюк // Бюлетень Міністерства юстиції України. - 2012. - № 1. - С. 41-50.

⁷⁴⁶ Словник української мови : в 11 т. [редкол.: І. К. Білодід (голова), А. А. Бурячок, В. О. Винник та ін.]. - К. : Вид-во «Наукова думка», 1970-1980. - Т. 1: А-В. - 1970. - С. 431.

хто правий, а правість вимірюється гідністю ідей, які захищаєш». Отже, гуманітарна сфера пізнання, в тому числі й правова матерія, також має і власні, відмінні метричним, своєрідні величини виміру.

Безперечно, в основі муніципально-правового виміру загальнознавчого світовою спільнотою концепту стійкого (збалансованого) розвитку суспільства, якщо ми розуміємо його як певний аналітичний процес, лежать саме вищезгадані «величини». Такий вимір допомагає встановити та виокремити з поміж загальних безпосередньо не стільки його кількісні, скільки якісні правові (муніципальні) характеристики: аксіологічні; функціональні; інституційні тощо.

Варто зауважити, що досить часто категорія «вимір», надто коли йдеться безпосередньо про правовий вимір, перебуває у тісному взаємозв'язку із такою категорією, як «простір». Так, в переважній більшості вчені-правознавці, звертаючись до категорії «вимір», аналізують певну сферу відносин, врегульовану правом. Фактично, мова йде про правовий простір. Адже виходячи із енциклопедичного розуміння, останній тлумачиться як сфера урегульованих правом суспільних відносин. Поняття «правовий простір» є рухомою категорією, оскільки воно може розширюватися чи звужуватися залежно від суспільних потреб і за необхідності чи відсутності правової регламентації тих чи інших суспільних відносин. При цьому оптимальний обсяг правового регулювання цих відносин є свідченням якості правового простору. Власне, правовий простір є поняттям близьким до поняття «сфера правового регулювання»⁷⁴⁷.

Як стверджує В. М. Кравчук, «відходячи від традиційного, позитивістського трактування, виходячи із звичних рамок та шукаючи нових тлумачень, поняття «правовий простір» можна визначити як цілісний комплекс правових явищ, дій та подій, взаємозв'язків та відносин, обумовлений об'єктивними закономірностями розвитку людства, усвідомлений і постійно відтворюваний людьми та їх об'єднаннями, що використовується ними для досягнення своїх цілей, реалізації домагань»⁷⁴⁸. Тобто, вказаний авторський підхід є ширшим в трактуванні правового простору відносно попереднього енциклопедичного розуміння.

⁷⁴⁷ Шемшученко Ю. С. Правовий простір / Ю. С. Шемшученко // Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.]. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 5: П–С. – 2003. – С. 44

⁷⁴⁸ Кравчук В.М. Поняття правового простору: філософсько-правова інтерпретація / В. М. Кравчук // Актуальні проблеми держави і права. - 2014. - Вип. 74. - С. 29.

При цьому, на думку зарубіжного науковця В. В. Суханова, правовий простір сучасного суспільства має три нерозривно пов'язані форми: суспільний, локалізований та індивідуальний правовий простір, що знаходяться в системному зв'язку, конкретність якого визначається комплексом економічних, політичних, історико-культурних та ідейних факторів. Визначальну роль в системі видів правового простору виконує простір офіційного, юридичного права⁷⁴⁹, тому єдність правового простору забезпечує, передусім, нормативно врегульована державна територія⁷⁵⁰.

Отож, узагальнюючи викладену вище інформацію, можна зробити висновок, що аналіз категорії «муніципально-правовий вимір» був би не повним без звернення при цьому до взаємопов'язаної із першою категорії – «муніципально-правовий простір».

Екстраполяція розроблених теорією права положень у розумінні поняття «правовий простір» безпосередньо на сферу муніципально-правового регулювання дозволяє визначити муніципально-правовий простір як цілісну систему муніципально-правових явищ, дій та подій, станів та процесів, взаємозв'язків та відносин, що виникають, змінюються або припиняються внаслідок діяльності чи поведінки суб'єктів муніципального права в процесі визнання, становлення, організації та функціонування муніципальної влади, реалізації і захисту муніципальних прав особистості.

В межах пропонованого питання здійснити муніципально-правовий вимір концепції стійкого (збалансованого) розвитку означає показати, як дана концепція об'єктивується в муніципально-правовій дійсності, в чому її аксіологічне та функціональне призначення, як вона наповнює муніципально-правовий простір, розширюючи обсяг правового регулювання муніципально-правових відносин власне у сфері забезпечення стійкого розвитку, як впливає на доктринальні та нормативно-правові аспекти забезпечення відповідного розвитку інститутів муніципального права в умовах глобалізації та міжнародної міждержавної інтеграції.

749 Суханов В.В. Правовое пространство и его формы: автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / В.В. Суханов. – М., 2005. – С. 10.

750 Кравчук В. М. Проблеми формування поняття «правовий простір» / В. М. Кравчук // «Актуальна юриспруденція»: Юридичні науково-практичні Інтернет конференції 11.12.2014 – Секція №1. – Режим доступу: http://www.legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=962%3A111214-08&catid=109%3A1-1214&Itemid=135&lang=ru

Стійкий розвиток, як парадигма кінця XX – початку XXI століття, із самого початку своєї появи закономірно привертає до себе увагу представників різних напрямків та шкіл наукового пізнання. І не тільки тому, що окреслює надзвичайно актуальні глобальні проблеми соціального, екологічного, економічного характеру, пропонує способи (механізми) їх вирішення, загалом формулює бачення та цілі майбутнього прогресивного розвитку людства. Також її актуальність вбачається й у тому, що вказана парадигма детермінує значні трансформаційні перетворення в організації та правовому регулюванні різних сфер життєдіяльності сучасної людини та суспільства, інститутів держави і не тільки в глобальному масштабі, але і локально, в межах окремо взятої країни та її складових адміністративно-територіальних одиниць.

З моменту свого заснування в 1945 році, Організація Об'єднаних Націй приділяла першочергову увагу здійсненню міжнародного співробітництва в справі вирішення міжнародних проблем економічного, соціального, культурного і гуманітарного характеру та заохочення дотримання прав людини і основних свобод усіх людей, незалежно від расової, статевої, мовної чи релігійної приналежності. Підвищення рівня добробуту людей продовжує залишатися одним з головних напрямків діяльності ООН. За минулий час в світі змінилося розуміння розвитку, і в даний час країни поділяють точку зору про те, що стійкий розвиток – розвиток, який сприяє процвітанню і розширенню економічних можливостей, підвищенню рівня добробуту і захисту навколишнього середовища – пропонує найбільш оптимальний шлях поліпшення життя людей в усьому світі⁷⁵¹.

Нова парадигма розвитку суспільства, що отримала назву «стійкий розвиток» (від англ. sustainable development), була розроблена в другій половині XX століття за результатами аналізу причин катастрофічної деградації оточуючого природного середовища в масштабах біосфери та пошуку шляхів подолання загроз довкіллю та здоров'ю людини⁷⁵². При цьому варто зазначити, що фактично вона є продовженням концепції ноосфери, сформульованої ще в першій половині XX ст. всесвітньо відомим українським академіком В. І. Вернадським⁷⁵³.

751 Содействие устойчивому развитию. Офіційний веб-сайт ООН. – Режим доступу: <http://www.un.org/ru/sections/what-we-do/promote-sustainable-development/index.html>

752 Мартюшева О. О. Проекти концепції сталого розвитку України: можливість їх вдосконалення та застосування. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1566/>

753 Корнійчук Л. Теоретичні основи реалізації концепції стійкого розвитку / Л. Корнійчук // Економіка України. — 2010. — № 2. — С.75.

Так, як свого часу зазначав академік В.І. Вернадський, однією із основних властивостей природних ресурсів є те, що чим більше оборотів здійснить одиниця маси кожного з них, втілюючись у кожному новому циклі в більш досконалі субстанції, тим більшу користь, більшу масу споживчої вартості даватиме людству ця ресурсна одиниця. Кульмінацією концепції ноосфери В.І. Вернадського, яка має особливе значення у методології стійкого розвитку, є вимога до людини та суспільства адаптуватись до об'єктивних законів біосфери, забезпечуючи її рівновагу. Перехід від ресурсної до біосферної концепції розвитку складає суть стійкого, гармонійного, збалансованого розвитку, здатного забезпечити коеволюцію суспільства і природи⁷⁵⁴.

Водночас, було б помилковим вважати, що концепт стійкого розвитку стосується лише захисту довкілля, енергоефективності та зелених технологій. Її глобальна мета значно ширша та глибша – гармонізувати економічний, соціальний та екологічний розвиток людства. Зрозуміло, що без належного правового супроводу досягнути відповідної узгодженості не представляється можливим. Адже, як і самі Цілі сталого розвитку ООН, стратегія включає цілі, які стосуються, серед іншого, також і верховенства права, інклюзивного врядування, здорового способу життя і добробуту тощо⁷⁵⁵.

Перш за все зауважимо, що всеосяжний характер стійкого розвитку ми не повинні сприймати як модель майбутнього розвитку, що є насадженою «згори», як суб'єктивне бачення окремих впливових країн Світу, політичних міждержавних об'єднань, яку нам нав'язують або до якої нас примушують в умовах стрімкої глобалізації світу. Швидше, навпаки, саме у цій всеосяжній концепції вбачається та консолідуюча телеологічна домінанта, без досягнення якої людина сьогодення не бачить можливостей для належного, кращого подальшого існування людини майбутнього.

Її поява та визнання також засвідчують про якісну зміну ціннісних орієнтацій як окремого індивіда, так і окремих локальних груп, локальних суспільств (націй, народів), власне людства в цілому, де особисті інтереси

754 Ісаєнко В.М., Ніколаєв К.Д., Бабікова К.О., Білявський Г.О., Смирнов І.Г. Стратегія сталого розвитку (туристична галузь) Навчальний посібник. - К.: Видавництво Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова, 2014. – С. 7.

755 Плануючи досконаліше майбутнє: Чому Україні потрібна Стратегія сталого розвитку [Електронний ресурс]. – [Режим доступу]:<http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/articles/2017/01/10/mapping-a-sustainable-future-why-does-ukraine-need-a-sustainable-development-strategy.html>

та потреби сьогодення фільтруються крізь призму інтересів та потреб майбутніх поколінь. Адже очевидно, що домінування неприродного егоїзму в усіх без виключення сферах життєдіяльності людини, повсякчасна інтенсифікація процесів, скерованих на формування так званого споживацького суспільства, нехтування екосистемою, законами Природи, нераціональне використання природних, соціальних ресурсів в угоду якомога швидшого приросту економічних показників руйнують гармонію розвитку людства. З огляду на це виникає логічне запитання: а чи не видається нам, що в такий спосіб зробивши крок вперед, ми робимо два, а то і більше кроки назад.

Потенціал ідеї стійкого розвитку можна пояснити тим, що вона відображає й одночасно спонукає приховану зміну в нашому баченні взаємозв'язку між економічною діяльністю людей і природним світом – замкненою екосистемою, що має скінченні матеріальні ресурси і не може збільшуватися. Така зміна приводить до переходу від економічного принципу кількісного збільшення (зростання) до якісного поліпшення (розвитку) як напряду майбутнього прогресу. Як зазначає Г. Дейлі, йдеться про те, що фізичне зростання повинно припинитися, тоді як якісне продовжуватиметься⁷⁵⁶.

Задаючи перспективний вектор розвитку людства, локальних суспільств, дана парадигма не може не впливати на розвиток права та держави, правових систем держав світу. Більше того, з точки зору власної об'єктивізації, вона не тільки перебуває у прямій залежності від належного правового супроводу, але водночас відображає тенденцію до глобалізації права, глобалізації правових систем, посилює численні інтеграційні процеси, трансформуючи та модернізуючи найважливіші правові інститути (в тому числі інститут місцевого самоврядування, локальної демократії тощо).

Як стверджують деякі вчені, сам термін «sustainable development» вперше було використано у 1987 році Всесвітньою комісією з довкілля та розвитку у звіті голови Міжнародної комісії з довкілля, прем'єр-міністром Норвегії Гро Харлема Брунтдланд під назвою «Наше спільне майбутнє»⁷⁵⁷. Стійкий розвиток був визначений як такий розвиток суспільства,

756 Національна парадигма сталого розвитку України / за зап. ред. академіка НАН України, д.т.н., проф., засл. діяча науки і техніки України Б. Є. Патона. – К.: Державна установа "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України", 2012. – С. 12.

757 Попович Ю.Д. Передумови впровадження концепції сталого розвитку органами місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbu.gov.ua/portal/>

за якого задоволення потреб сучасних поколінь не має ставити під загрозу можливості майбутніх поколінь задовольнити свої потреби. Також було охарактеризовано поняття несталої території, тобто території, населення якої використовує ресурси швидше, ніж вони відновлюються, де відходів утворюються більше, ніж може бути утилізовано природним шляхом або використано для інших потреб людини⁷⁵⁸. Тому представники різних напрямків теорії сталого розвитку називають основною ознакою такого розвитку збалансування потреб з ресурсними, екологічними можливостями територій. Стійкий розвиток – це покращення якості людського життя в рамках можливостей оточуючих екосистем⁷⁵⁹.

Хоча, зважаючи на окремі наукові джерела, в тому числі й іноземні, варто зазначити, що вперше спроба визначення поняття стійкого розвитку (sustainable development) була зроблена дещо раніше. Так у науковому світі розробку категорії «стійкий розвиток» і відповідної концепції стійкого розвитку пов'язують з діяльністю членів Римського клубу – міжнародною групою вчених на чолі з Е. Печчеї, утвореною у 60-80-ті роки ХХ століття. Саме в цей час у багатьох розвинених країнах порушення рівноваги екологічних систем стало головним предметом суспільного занепокоєння. Під тиском суспільних рухів, партій і неурядових груп по охороні навколишнього середовища уряди економічно розвинутих держав стали приділяти серйозну увагу охороні навколишнього середовища⁷⁶⁰.

Дещо згодом, а саме у 1972 році Конференція з людського середовища (Стокгольмська конференція з навколишнього середовища), яка була організована під егідою Організації Об'єднаних Націй, розвинула і поглибила це розуміння. Конференція дійшла висновку, що подальший розвиток і самоіснування світового співтовариства можливий тільки в тому випадку, якщо воно буде здійснюватися з умовою беззбиткового використання природних ресурсів. Пізніше, у доповіді «Всесвітня стратегія охорони природи», прийнятої в 1980 р. за ініціативою ЮНЕП, Міжнародного союзу охорони природи (МСОП) і Всесвітнього фонду дикої природи, зазнача-

soc_gum/Аpdup/2011_2/2-5-21.pdf

758 Трегобчук В. Екологічнобезпечна економіка: альтернативи немає / В. Трегобчук // Вісн. НАН України. – 1998. – № 3 – 4. – с. 15 – 21.

759 Dr. Allen L. Hammond. World resources 1992-93. A Report by the World resources institute in collaboration with The United Nations Environment Programme and The United Nations Development Programme. New York. Oxford – Oxford University Press, 1992. – р. 4.

760 Бідзюра І. Філософське обґрунтування ідеї сталого людського розвитку [Електронний ресурс] / І. Бідзюра. – Режим доступу : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/pidruchnuku/21/21.pdf>.

лося, що для того, щоб розвиток людства був сталим, він повинен враховувати поряд із економічними також і соціальні та екологічні чинники, відновлювальні й не відновлювальні природні ресурси, довгострокові та короткострокові переваги та недоліки альтернативної дії»⁷⁶¹. Коли, починаючи уже із 1987 року, термін стійкий розвиток вводиться у широкий вжиток, стає загальноновизнаним концептом.

Методологічно необхідною вбачається доцільність у аналізі запропонованих сучасною наукою підходів щодо розуміння дефінітивної зв'язки «стійкий розвиток» («sustainable development»). Адже актуальність даного питання значною мірою зумовлена існуючою неоднозначністю та власне дискусійністю навколо розуміння та визначення вказаного поняття.

В наукових колах домінує справедлива думка відносно того, що стійкому розвитку властивий багатоаспектний, багатокомпонентний, багатовимірний (власне, мова йде про людський, духовно-етичний, соціальний, економічний, екологічний, правовий, політичний, культурний виміри) характер. З огляду на це закономірно, що як об'єкт наукової рефлексії, він вивчається та аналізується в різних площинах, представниками різних галузей, власне науковцями як природничих, так і гуманітарних наук. Щодо юриспруденції, то, на жаль, сьогодні концепт стійкого розвитку як об'єкт наукової рефлексії знаходиться на периферії української юридичної думки, на відміну від тієї ж економічної науки, політології тощо.

Так, економісти, соціологи, політологи, вчені галузі науки державного управління намагаються знайти відповідь на питання: Що собою представляє стійкий розвиток? Як його забезпечити? Як можна його виміряти? Зокрема, вчені-економісти досліджують економічні основи управління стійким розвитком. Ці дослідження включають, перш за все, вивчення проблем ресурсозбереження (ефективності використання природних ресурсів, використання невідновлюваних ресурсів тощо). Соціологи і політологи розглядають соціальні і політичні чинники забезпечення стійкого розвитку. Вони досліджують не тільки проблеми, що існують в окремих країнах, але і глобальні проблеми, їх соціальні наслідки та можливості за допомогою політичних важелів їх вирішити. Представники вивчення особливостей здійснення державно-управлінської діяльності розглядають в

⁷⁶¹ Sustainable development strategies: a resource book / compiled by Barry Dalal-Clayton and Stephen Bass of IIED. OECD & UNDP. First published in the UK and USA by Earthscan Publications Ltd., 2002. – p. 11.

контексті стійкого розвитку теоретичні, методологічні та практичні проблеми становлення і розвитку державного управління, місцевого самоврядування. Варто зазначити, що існують дослідження більш комплексного характеру, спрямовані на міждисциплінарне вивчення особливостей, а також висвітлення та вирішення різного роду проблемних питань, пов'язаних із розробленням, власне практичним втіленням в цілому Концепції стійкого розвитку⁷⁶².

Окреслена вище ситуація породила значну кількість підходів щодо розуміння концепції стійкого розвитку, а відтак і велику кількість відповідних дефінітивних визначень. Якщо підійти до них узагальнено, то можна помітити, що група одних дослідників вважає стійкий розвиток балансом, група інших – процесом, ще інші – моделлю, де узгоджені економічні та соціальні процеси, а також процеси навколишнього середовища⁷⁶³. При цьому, якщо в українській науковій літературі, в тому числі юридичного характеру, істотних розбіжностей у сутнісно-змістовному виразі концепції не має, дефінітивна зв'язка «sustainable development» розуміється вченими неоднозначно, має декілька варіантів перекладу, що відповідно негативно позначається на її розумінні та впровадженні на різних рівнях функціонування національної правової системи.

Акцентуючи увагу на наявності в науці так званої «лінгвістичної дискусії» щодо термінів «сталий», «стійкий», «збалансований», Л. Г. Шевченко та О. В. Курінний зазначають, що семантичний аналіз поняття сталого розвитку було зроблено групою дослідників – Л. Г. Руденко та С. А. Лісовським⁷⁶⁴. Як відзначають вказані автори, переклад «sustainable development» з англійської на українську мову відбувся опосередковано через російську, тобто в розумінні «устойчивого развития». Українською його почали називати усталеним, стійким, стабільним, збалансованим, довготривалим, підтримуваним. Після детального аналізу понять «розвиток» і «сталий» цитовані автори доходять висновку, що в цілому визна-

762 Кіндратець О. М. Міждисциплінарний підхід до вивчення проблеми сталого розвитку // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. - 2009. - Вип. 36. - С. 48.

763 Ватченко О. Б., Ільченко В. М. Виникнення та аналіз поняття «сталий розвиток» // Вісник Дніпропетровської державної фінансової академії : зб. наук. пр. «Економічні науки». – № 1. – Дніпропетровськ, 2011. - С. 67.

764 Шевченко Л. Г., Курінний О. В. Сталый розвиток: Чи йде людство цим шляхом? // Сталый розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення : матеріали V міжнар. наук.-практ. юнф., Дніпропетровськ, 10-11 жовт. 2014 р. / за заг. ред. О.Ю. Бобровської. - Д. : ДРІДУ НАДУ, 2014. - С. 240.

чення «сталий розвиток» можна вважати прийнятним і таким, що має високий ступінь коректності. Проте згодом, проаналізувавши семантику термінів «стабільний», «усталений», «підтримуваний», «збалансований» та інших, робиться підсумок, що термін «sustainable development» найкраще перекладається українською мовою у варіанті: «збалансований розвиток на основі сталого використання ресурсів планети Земля»⁷⁶⁵.

Як стверджують А. М. Вергун та І. О. Тарасенко, дослідження підходів щодо визначення концепту «сталий розвиток» показали, що попри існування великої кількості тлумачень даної категорії жодне з них не стало загальноприйнятним. Словосполучення «сталий розвиток» більшість науковців розуміє як процес, що характеризується постійністю, неперервністю змін. В той же час в поєднанні з англійським «development», що перекладається як розвиток, еволюція, розширення, зростання, покращення, вдосконалення слово «sustainable», яке складається з двох частин – «sustain» (підтримувати, не давати можливості згаснути, перерватися, витримувати) та «able» (той, що має здатність), утворює словосполучення, яке має різне трактування в наукових колах. Крім того, у словосполученні «сталий розвиток» є певне протиріччя, оскільки розвиток – це процес руху, якому не притаманне поняття сталості яке дане словосполучення виконує в концепції сталого розвитку⁷⁶⁶.

Також формулювання поняття «сталий розвиток» викликає сумнів через те, що під «сталим розвитком» прийнято розуміти рівномірний, безкризовий впорядкований рух, що в історичному розвитку суспільства та його взаємовідносинах з природою не підтверджується і в майбутньому навряд чи підтвердиться тому, що розвиток суспільства відбувається за певними циклами з відповідними фазами та нерівномірністю руху⁷⁶⁷.

З огляду на це в науковій літературі зустрічаються декілька варіантів перекладу «sustainable development», щодо правильності яких не вщухають дискусії й сьогодні. Тому вбачається доцільність зупинитися детальніше на аналізі даної проблеми. Адже, як свого часу зазначив відомий французький філософ Р. Декарт, потрібно особливу увагу приділяти розкриттю

765 Руденко Л. Г., Лісовський С. А. Концепція сталого (збалансованого) розвитку та її сприйняття в Україні // Український географічний журнал - 2005. - № 4. - С. 2.

766 Вергун А. М., Тарасенко І. О. Концепція сталого розвитку в умовах глобалізації // Вісник Київського національного університету технологій та дизайну. - 2014. - № 2. - С. 207-218

767 Сфремов О. Сталий чи гармонійний (з екосистемою) розвиток – чому віддати перевагу? // Економіка України. – 2008.– № 2.– С. 86.

значення слів. Цим можна врятувати людство від половини його хибних поглядів і непорозумінь⁷⁶⁸.

Перш за все зазначимо, що коли аналізується те чи інше словосполучення, та чи інша наукова категорія, які етимологічно є іншомовного походження, то далеко не завжди при буквальному перекладі є можливість віднайти в рідній мові їх точний відповідник із застосуванням якого б не втрачався їх сенс. Схожа ситуація має місце, коли йдеться про концепцію «sustainable development».

Власне в науковому дискурсі одні вчені трактують її як концепцію сталого розвитку⁷⁶⁹. Відразу зауважимо, що на рівні національного законодавства використовується саме цей підхід⁷⁷⁰. Інші визначають її як концепцію стійкого розвитку⁷⁷¹. Окремі науковці вказують про тотожність двох попередніх підходів⁷⁷². Також можна зустріти й інші варіанти, де напри-

768 Візіонери. Рене Декарт. Наука. Філософія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://visionary.management.com.ua/philosophy/rene-descartes/>

769 Герасимчук З.В. Регіональна політика сталого розвитку: теорія, методологія, практика : монографія / З.В. Герасимчук. – Луцьк: Надстир'я, 2008. – 528 с.; Торкатюк В.І. Сталий розвиток територій: Основні науково-теоретичні підходи до визначення та сутність поняття / В.І. Торкатюк, Н.В. Бібік // Бізнес-інформ. – 2009. - № 4. - С. 127; Поплавська Ж.В. Як дорості Україні до сталого розвитку? / В.Ж. Поплавська, В.Г. Поплавський // Вісник НАН України. - 2007. - № 9. - С. 10; Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 2. – 288 с.; Національна парадигма сталого розвитку України / за заг. ред. академіка НАН України, д.т.н., проф., засл. діяча науки і техніки України Б. Є. Патона. – К. : Державна установа "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України", 2012. – 72 с.; Національна парадигма сталого розвитку України / за заг. ред. акад. НАН України, д.т.н., проф., заслуженого діяча науки і техніки України Б. Є. Патона. – Вид. 2-ге, переробл. і доповн. – К. : Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2016. – 72 с.; Наукові засади розробки стратегії сталого розвитку України : монографія / ІПРЕЕД НАН України, ІГ НАН України, ІППЕ НАН України. – Одеса : ІПРЕЕД НАН України, 2012. – 714 с.

770 Постанова Верховної Ради України від 24 грудня 1999 р. № 1359-XIV «Про затвердження Концепції сталого розвитку населених пунктів»; Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>; Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>; Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://someuoint.rada.gov.ua/komevpoint/doccatalog/document?id=56219>; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Комплексної програми реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003-2015 роки» від 26 квітня 2003 р. № 634. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/634-2003-%D0%BE>.

771 Основи стійкого розвитку: навчальний посібник / За заг. ред. д.е.н., проф. Л.Г.Мельника. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2005.– 654 с.;

772 Артеменко В.Б. Індикатори стійкого соціально-економічного розвитку регіонів / В.Б. Артеменко // Регіональна економіка. – 2006.– № 2.– С. 90-97.

клад зміст концепції розкривається через такі категорії, як «регульований розвиток»⁷⁷³, «гармонійний розвиток»⁷⁷⁴, «збалансований розвиток»⁷⁷⁵.

Думається, що вирішення описаної вище проблеми можливе, якщо ми проаналізуємо її різносторонньо, зокрема в лінгвістичному, формально-логічному та власне техніко-юридичному аспектах.

Цікаво, що в багатьох європейських країнах офіційно прийняті переклади поняття «sustainable development» також не завжди ідентичні, хоча в окремих випадках збігаються. Так, в італійському варіанті – це «sviluppo sostenibile» – тобто «розвиток, що заслуговує на підтримку»; французький варіант – «developpement durable» – буквально означає «довгостроковий розвиток»; норвезький «sterk vekst» – міцний розвиток; японський – «jizoki-tekina kaihatu» та німецький – «nachhaltige entwicklung» відповідно – тривалий розвиток; шведський – «en stadig utveckling» – «стійкий розвиток»⁷⁷⁶.

Варто зауважити, що з точки зору лінгвістичного тлумачення в словосполученні «сталий розвиток» відчувається певний дисонанс сприйняття, прослідковується суперечність поєднання запропонованих складових даної термінологічної зв'язки.

Перш за все звернемося до академічної словникової літератури української мови, де дається тлумачення слів «сталий» та «розвиток». Слово «сталий» має декілька значень: 1. Який не змінюється, зберігає той самий склад, розмір, однакову форму, величину; 2. Постійна, незмінна величина у низці тих, які змінюються; 3. Який не припиняється, не переривається, триває весь час; безперервний; 4. Розрахований на довгий час, призначений для тривалого функціонування; не тимчасовий; 5. Який виявляє наполегливість, твердість, непохитність у намірах, поглядах, вчинках, діях і т. ін.; вірний своїм переконанням; незламний⁷⁷⁷.

773 Назаретян А.П. Демографическая утопия «устойчивого развития» // Общественные науки и современность. – 1996. - № 2. - С.145-152.

774 Шевчук В. Я. Гармонійний розвиток – вибір ХХІ століття / В. Я. Шевчук // Екологічний вісник. – 2002. – січень-лютий. – С. 24 – 25.

775 Барановський В. А. Екологічний фактор сталого розвитку / В. А. Барановський // Екологічний вісник. – 2003. – травень-червень. – С. 27 – 30.

776 Ватченко О. Б. Виникнення та аналіз поняття «сталий розвиток» / О. Б. Ватченко, В. М. Ільченко // Вісник Дніпропетровської державної фінансової академії : зб. наук. пр. «Економічні науки». – № 1. – Дніпропетровськ, 2011. - С. 65.

777 Словник української мови : в 11 т. / [редкол.: І. К. Білодід (голова), А. А. Бурячок, В. О. Винник та ін.]. – К. : Вид-во «Наукова думка», 1970–1980. – Т. 9: С. – 1978. – С. 640.

Другою складовою аналізованої термінологічної зв'язки є слово «розвиток». Тлумачиться дана категорія наступним чином: 1. Дія за значенням розвивати і розвиватися; 2. Процес, в результаті якого відбувається зміна якості чого-небудь, перехід від одного якісного стану до іншого, вищого; 3. Ступінь освіченості, культурності, розумової, духовної зрілості⁷⁷⁸.

Цікаво, що протягом 50-х, 60-х років минулого століття поняття «розвиток» фактично ототожнювалось із поняттям «сукупне економічне зростання». Та ситуація починає змінюватись, починаючи із середини 70-х років, коли під впливом праць відомих вчених, зокрема Зінгера, Сірса та інших, поняття «розвиток» все-частіше починають зв'язувати із процесами соціально-економічних перетворень⁷⁷⁹.

В українській мові у певних випадках замість слова «сталий» можуть застосовуватися інші слова – «стійкий», «стабільний». І якщо значення першого тлумачиться як: 1. Здатний твердо стояти, триматися, не падаючи, не коливаючись; протилежне хисткий; 2. Який довго зберігає і виявляє свої властивості, не піддається руйнуванню, псуванню і т. ін.; 3. Для якого характерні стабільність, постійність; сталий; 4. Здатний витримати зовнішній вплив, протидіяти чомусь; 5. Який виявляє наполегливість, твердість, непохитність у намірах, поглядах, вчинках, діях і т. ін.; вірний своїм переконанням; незламний. То друге із вказаних вище слів тлумачиться в академічному словнику української мови досить коротко, а саме як: «Сталий, незмінний, стійкий»⁷⁸⁰.

Отож, з точки зору лінгвістики, такого роду заміна, особливо у першому випадку (сталий-стійкий), здатна краще виразити сутнісне наповнення відповідної парадигми, безпосередньо виходячи із назви, розкрити її головну мету. Більше того, зважаючи на те, що вказана концепція містить у собі ще один важливий аспект – здатність утримувати рівновагу, не падати, не руйнуватися, протидіяти, логічно, що він (цей аспект) більш адекватно характеризується словосполученням «стійкий розвиток», а не сталий⁷⁸¹.

778 Словник української мови : в 11 т. / [редкол.: І. К. Білодід (голова), А. А. Бурячок, В. О. Винник та ін.]. – К. : Вид-во «Наукова думка», 1970–1980. – Т. 8: Природа–Ряхтливий. – 1977. – С. 631.

779 Вулфенсон Дж. Развитие и сокращение масштабов бедности. Оглядываясь в прошлое, заглядывая в будущее / Дж. Вулфенсон, Ф. Бургиньон // Всемирный банк. Вашингтон. – 2004. – С. 3

780 Словник української мови : в 11 т. / [редкол.: І. К. Білодід (голова), А. А. Бурячок, В. О. Винник та ін.]. – К. : Вид-во «Наукова думка», 1970–1980. – Т. 9: С. – 1978. – С. 623.

781 Сталый розвиток суспільства: навчальний посібник / авт.: А. Садовенко, Л. Масловська, В. Середа,

У випадку застосування категорії «сталий розвиток», йдеться про так званий оксюморон – літературний стилістичний засіб поєднання протилежних за змістом, контрастних понять, що зумовлює виникнення нового уявлення, викликає експресивний ефект (лунка тиша, гарячий сніг тощо). І хоча, за справедливим зауваженням В. П. Непийводи, зазначені поєднання виступають цікавим стилістичним художнім засобом у красномовному письменстві, однак для наукової (а надто правничої термінології) вони є неприйнятні з погляду формальної логіки: незмінна... зміна, в результаті якої відбувається зміна⁷⁸².

З огляду на все вищезазначене варто відзначити, що у науковій літературі юридичний зміст поняття «сталий розвиток» зустрічається досить часто⁷⁸³. Як зазначає Н. О. Мартинова, спираючись на міжнародний правовий досвід та на наукові здобутки, присвячені даному питанню, спостерігається очевидна прерогатива саме дефініції «сталий розвиток» серед усіх інших запропонованих варіантів⁷⁸⁴. Проте, чіткої аргументованої позиції щодо обґрунтування правильності застосування даного варіанту в науковій літературі ми не знаходимо. Виникає враження, що у дефінітивній зв'язці «сталий розвиток» лише кількість її застосування в різного роду науковій літературі, в тому числі й юридичній, є тим самим головним аргументом правильності такого підходу.

Як відомо, досягти максимальної точності викладу законодавчої думки можливо за умови, коли правова термінологія є впорядкована. Адже в протилежному випадку матиме місце неоднозначне тлумачення правових норм. Оптимально точно оперувати конкретною думкою надзвичай-

Т. Тимочко. – 2 вид. – К.; 2011. – С. 25

782 Непийвода В. П. Проблема відтворення англословних термінів «sustainable development» та «sustainability» в українській правничій мові / В. П. Непийвода // Екологічний вісник. – 2008. – №3. – С. 25

783 Чалчинський В. Особливості правового забезпечення сталого розвитку України в перехідний період / Владислав Чалчинський // Вісник Академії управління МВС. - 2010. - № 3(15). - С. 109-114; Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права : матер. Міжнар. наук. конф. (Одеса, 30 листопада 2012 р.) Т.1 / відп. за випуск д.ю.н., проф. В.М. Дрьомін ; Націон. ун-т «Одеська юридична академія». – Одеса : Фенікс, 2012. – 823 с.; Новицький Володимир Володимирович. Міжнародно-правовий вимір концепції сталого розвитку.- Дисертація канд. юрид. наук: 12.00.11, Ін-т законодавства Верховної Ради України. - Київ, 2015.- 200 с.; Проблеми правового забезпечення тал го ро витку сільських територій в Україні: монографія І А. П. Гетьман, І. В. Гнатенко, В. М. Корґніко та ін. ; за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги . - Х. : Право, 2016.-360 с.

784 Мартинова Н. О. Правове забезпечення сталого розвитку сільських територій. Спеціальність: 12.00.06 – аграрне право, земельне право, екологічне право, природоресурсне право: Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, Київ – 2016. – С. 16.

но важливо і для законотворця, і для тих, хто застосовує правові норми. Якщо законодавство досконале, довершене, то воно досить чітко і глибоко регулює суспільні відносини, забезпечує правильне застосування правових норм, формує повагу до права, до закону. Також у сучасних умовах, коли в систему законодавства та інші правові галузі впроваджуються автоматизовані системи обліку і пошуку правової інформації, використання уніфікованих, точних, однозначних понять та категорій підвищує ефективність інформаційно-пошукових систем у законодавстві, значною мірою зменшує втрати інформації. Більше того, юридичний термін (слово або словосполучення) повинен як найточніше передавати правове поняття, мати точний і чітко визначений зміст (дефініцію), бути однозначним у межах терміносистеми, характеризуватися стилістичною нейтральністю, функціональною усталеністю, відповідати структурно-семантичним і словотвірним особливостям української мови⁷⁸⁵.

Дійсно, не дивлячись на існуючі лінгвістичні, навіть формально-логічні суперечності, саме назва концепту «сталий розвиток» вважається офіційним українським відповідником англійського терміна «sustainable development», активно використовується як на рівні законодавства, так і наукової юридичної літератури. Проте, вказана дефінітивна зв'язка, зважаючи на властиву їй суперечність є складною для сприйняття, а отже потребує вдосконалення. Вважаємо, що одним із таких варіантів є формулювання «стійкий (збалансований) розвиток», в якому така конкретизація значно краще розкриє дійсну сутність запропонованого концепту, відповідно стане доступнішою для сприйняття та зрозумілішою не тільки для науковців, але і для пересічних громадян. Більше того, такий підхід по суті не суперечить англійському оригіналу дефінітивної зв'язки «sustainable development», і цілком може розглядатися як один із правильних варіантів його перекладу.

Діалектична єдність усіх складових стійкого розвитку (економічної, соціальної, екологічної) як системи обумовлена нерозривністю процесу функціонування навколишнього середовища та розвитку людини, суспільства, держави не тільки в просторі, але і в часі⁷⁸⁶.

785 Артикуца Н. В. Термінологічно-правовий фонд української мови: проблеми методології дослідження [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/2440?show=full>

786 Сталый розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення : матеріали V міжнар. наук.-практ. юнф., Дніпропетровськ, 10-11 жовт. 2014 р. / за заг. ред. О.Ю. Бобровської. - Д. : ДРІДУ НАДУ, 2014.

Виходячи з матеріалів Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку (1992 р.), стійкий розвиток – це такий розвиток суспільства, який задовольняє потреби сучасності, не ставлячи під загрозу здатність наступних поколінь задовольняти свої власні потреби⁷⁸⁷.

Як зауважують О. О. Акімов та Л. М. Акімова, загально визнаного поняття «стійкий розвиток» не існує. Така ситуація негативно позначається на ефективності правового регулювання цього процесу. Саме тому важливим питанням реалізації концепції стійкого розвитку є закріплення чіткого легального визначення відповідного поняття. Власне, вищезгадані автори під стійким розвитком пропонують розуміти керований стабільний соціально-економічний розвиток, що не порушує природної основи, спрямований на виживання та безперервний прогрес суспільства у межах господарської ємності біосфери.

Серед науковців, які приділяли увагу юридичним аспектам втілення концепції стійкого (збалансованого) розвитку на місцевому (локальному) та регіональному рівнях, її вплив на розвиток територіальних громад, розвиток місцевого самоврядування варто виокремити О. Акімова, В. Бабаєва, О. Батанова, М. Баймуратова, А. Бондаренка, О. Кравченка, О. Кравчука, Т. Маматову, В. Мамонову, Н. Мартинова, В. Марущака, Н. Нижник, Ю. Поповича, В. Трегобчука, Ю. Шарова та інших.

Не можна не пригадати окремі наукові заходи, присвячені тематиці розкриття взаємозв'язку стійкого розвитку та функціонуванню місцевого самоврядування в Україні. Зокрема такими заходами є: Всеукраїнська науково-практична конференція за міжнародною участю (Київ, 16 травня 2014 р.) під назвою «Місьцеве самоврядування – основа сталого розвитку України»⁷⁸⁸; Міжнародна науково-практична конференція (Дніпропетровськ, 10-11 жовтня 2014 р.) під назвою «Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення»⁷⁸⁹.

- С. 7

787 Що таке сталий розвиток?. – Електронний ресурс: <http://www.un.org.ua/en/45-temp/1484-2012-06-11-14-41-36>

788 Місьцеве самоврядування – основа сталого розвитку України : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 1. – 244 с.

789 Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення : матеріали V міжнар. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 10-11 жовт. 2014 р. / за заг. ред. О.Ю. Бобровської. - Д. : ДРІДУ НАДУ, 2014. - 320 с.

Об'єднавши в собі результати аналітичного осмислення актуальних питань державної політики щодо сталого розвитку України та функціонування інституту місцевого самоврядування як основи такого розвитку, серед доповідей вищевказаних конференцій зустрічаються також чимало питань, присвячених аналізу правового забезпечення концепції стійкого розвитку в державі та її регіонах, визначення ролі органів та посадових осіб місцевого самоврядування у забезпеченні стійкого розвитку територій, конституційно-правових засад розвитку місцевого самоврядування, його фінансово-економічної основи з урахуванням ідеї стійкого розвитку, нормативно-правових аспектів здійснення самоврядування в контексті євроінтеграційних процесів тощо.

Актуалізація досліджень питань про процеси визнання, становлення та перманентного розвитку місцевого самоврядування, інститутів локальної демократії, національного муніципалізму та муніципального права в цілому саме в контексті формування та реалізації місцевих, а також національної стратегії стійкого (збалансованого) розвитку, тим самим реалізації визначених міжнародною спільнотою ЦСР, як базових орієнтирів загальноцивілізаційного розвитку до 2030 року, обумовлена низкою факторів, які мають важливе значення для сучасних процесів державотворення та правотворення в нашій державі.

Окреслена вище ситуація детермінує перед вітчизняною наукою муніципального права низку важливих завдань, серед яких одним із ключових є формування теоретичного підґрунтя з наступним обґрунтуванням необхідності якомога швидшого законодавчого забезпечення ідеї стійкого (збалансованого) розвитку, реалізації ЦСР безпосередньо на рівні функціонування місцевого самоврядування.

Принцип стійкого (збалансованого) розвитку та стратегічної орієнтації, який передбачає врахування інтересів майбутніх поколінь є мегатрендом сучасного європейського муніципалізму та муніципального права⁷⁹⁰. Зважаючи на євроінтеграційні прагнення України, що зумовлюють реформаційні перетворення у різних сферах життєдіяльності українського суспільства та організації органів публічної влади, в тому числі реформа місцевого самоврядування через децентралізацію влади, дають підстави

⁷⁹⁰ Батанов О. В. Тенденції розвитку муніципального права в умовах глобалізації / О. В. Батанов // Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. -Одеса: Південний регіональний центр НАПрН України, 2016, № 9. - С. 24

вважати принцип стійкого (збалансованого) розвитку та стратегічної орієнтації одним із найвпливовіших факторів, що здійснює сьогодні безпосередній вплив на розвиток національного муніципалізму та муніципального права.

Варто відзначити, що ще в 1994 році в м. Ольборг (Данія) відбулася перша Європейська конференція зі стійкого розвитку великих і малих міст Європи, яка фактично стала реакцією муніципалітетів країн Європи на прийнятий ООН у 1992 році на Міжнародній конференції з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро «Порядок денний на XXI століття». У відповідь на Ольборгську хартію в подальшому було прийнято вісім документів (звітів). З них особливої уваги заслуговують Ольборгські зобов'язання (2004), що налічують 10-ть зобов'язань, покликаних забезпечити стійкий розвиток європейських міст. Серед інших зобов'язань зазначене, зокрема, «зберігати суспільство, в якому є місце та підтримка кожному члену громади». Для цього муніципалітети повинні вжити заходів, щоб пом'якшити становище бідних; забезпечити рівний доступ до суспільного сервісу, освіти, можливостей з працевлаштування, підвищення професійних навичок та інформації на локальному рівні; гарантувати добрі умови проживання тощо.

Слід зауважити, що Ольборгські зобов'язання цікаві не тільки тим, що в них згадується проблема бідності та обговорюються кроки для її подолання на муніципальному рівні, власне в аспекті запровадження ідеї стійкого (збалансованого) розвитку. Подолання бідності та соціального відчуження, як зазначається у вищезгаданому документі, є також ефективним засобом боротьби з викликами глобалізації, зокрема тиску економічної глобалізації та розвинутих технологій.

Вартий уваги цей документ ще й тому, що серед муніципалітетів, які підписали Ольборгські зобов'язання є також представники з України, а саме такі міста як Київ, Одеса та Донецьк⁷⁹¹. Міські ради вказаних адміністративно-територіальних одиниць ще у 2004 році засвідчили свою прихильність ідеї стійкого розвитку, тим засвідчили солідарність у баченні майбутнього розвитку відповідних територіальних громад з громадами малих та великих міст Європи.

791 Municipalities that have signed the Aalborg Commitments. – Режим доступу: http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Aalborg_Commitments/Aalborg_Commitments_Signatories.pdf

Водночас, представницькі органи місцевого самоврядування в Україні повинні проявляти значно активнішу позицію, максимально широко залучатися до процесу запровадження європейської концепції стійкого розвитку на місцевому рівні.

В даному аспекті варті уваги положення Декларації місцевої стійкості, прийнятої в рамках 6-ї конференції зі стійкого розвитку великих та малих міст Європи у 2010 році в м. Дюнкерк (Франція). Адже вона, безпосередньо спрямовуючись на сприяння створенню інноваційних, стійких та інклюзивних громад, в черговий раз демонструє важливу роль місцевого самоврядування у боротьбі із викликами глобалізації.

Варто підкреслити, європейська практика засвідчує, що з кожним днем стає все вагомим усвідомлення того, що поточна діяльність місцевого самоврядування не може не враховувати потреб майбутніх поколінь. Рішення на місцевому рівні мають прийматися з урахуванням усіх видів витрат, як то екологічні, структурні, фінансові, економічні чи соціальні, з метою запобігання передачі проблем та напруги наступним поколінням. Має існувати розгорнуте та стратегічне широке та довгострокове бачення майбутнього місцевої громади з розумінням того, що є необхідним для такого розвитку.

Більше того, ефективна демократія та добре врядування на місцевому і регіональному рівнях є важливими для забезпечення високого рівня надання послуг населенню та, як наслідок, створення громад «стійкого розвитку». Такі громади – це території, де люди бажать жити і працювати як сьогодні, так і в майбутньому. Вони відповідають різноманітним вимогам існуючих та потенційних резидентів, здійснюють охорону природного середовища та роблять відповідний внесок у підвищення якості життя громадян. Ці громади є безпечними та самодостатніми. Вони забезпечують високий рівень якості послуг, які надаються громадянам⁷⁹². У цьому контексті, як влучно відмічає професор О. В. Батанов, особливе звучання має рішення учасників Декларації щодо забезпечення доброго врядування на місцевому та регіональному рівнях (24-25 лютого 2005 року, м. Будапешт) вважати «забезпечення доброго місцевого і регіонального врядування» глобальним завданням, яке має бути досягнуто країнами-членами Ради

⁷⁹² Декларація щодо забезпечення доброго врядування на місцевому та регіональному рівнях: Збірник науково-аналітичних та навчально-методичних матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні «Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах». В.С. Куйбіда, В.В. Толкованов. – Київ, ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар». – 2010. – С.12

Європи з метою реагування на виклики, які постали перед європейським співтовариством, та забезпечення законних інтересів громадян.

Також в контексті вищевказаного не можна оминати увагою й інші важливі положення даної Декларації, на підставі яких можна зробити висновок, що забезпечення доброго місцевого і регіонального врядування є неможливим без створення спроможності місцевих і регіональних влад надавати високоякісні послуги та адекватно реагувати на законні вимоги та сподівання громадян, забезпечення відповідності між повноваженнями та ресурсами органів місцевої і регіональної влади, залучення громадян до вирішення суспільних питань на місцевому і регіональному рівнях, розвитку співпраці між місцевими і регіональними органами влади, включаючи міжнародне співробітництво тощо.

Окреслені завдання, які свого часу постали перед Європою, не є завданнями виключно для європейських країн – вони мають паралельно вирішуватись як на міжнародному, так і на місцевому рівнях. Власне, на досягнення окреслених завдань також скерована сьогодні реформа місцевого самоврядування, яка відбувається в Україні. Адже однією з основних передумов реформування системи місцевого самоврядування в Україні є спроможність місцевих влад ефективно реалізовувати зростаючу кількість повноважень, що передається їм органами центральної влади з метою надання більш якісних послуг населенню⁷⁹³.

Стійкий розвиток та орієнтація на довгострокові результати також є одним із основних принципів Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, схваленої 15-16 жовтня 2007 року в м. Валенсія (була затверджена Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 році).

Маючи на меті мобілізувати і стимулювати діяльність усіх суб'єктів (центральної та місцевих органів влади, національних асоціацій органів місцевого самоврядування, громадських організацій, наукових установ, учбових закладів, широкого кола громадськості тощо) задля посилення системи демократичного самоврядування, розвитку місцевої демократії, покращення менеджменту управління та якості послуг, що надаються громадянам, ухвалення Європейської Стратегії стало надзвичайно важливим кроком у подальшому розвитку місцевої демократії.

⁷⁹³ Збірник науково-аналітичних та навчально-методичних матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні «Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах». В.С. Куйбіда, В.В. Толкованов. – Київ, ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар». – 2010. – С. 49

При цьому, одним із очікуваних результатів від реалізації положень Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні було забезпечення постійного удосконалення системи управління та надання послуг органів місцевого самоврядування відповідно до визначених Стратегією 12-ти принципів. Серед яких під № 9 і закріплений принцип стійкого розвитку та орієнтації на довгострокові результати, покликаний тим самим враховувати інтереси майбутніх поколінь у збереженні національної (місцевої) спадщини. Таким чином, вказаний принцип повинен знаходити своє формальне закріплення та відповідне об'єктивне вираження при вдосконаленні національної системи управління та надання послуг на локально-територіальному рівні – на рівні територіальної громади, на рівні функціонування органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Україна виявила бажання привести власне законодавство про місцеве самоврядування у відповідність до норм європейського законодавства (здійснивши реформу місцевого самоврядування і адміністративно-територіальну реформу), підвищити потенціал місцевих органів влади та покращити якість надання адміністративних та соціальних послуг. Розвиток міської громади передбачає формування ефективних органів місцевого самоврядування, забезпечення участі у розбудові міста всіх зацікавлених сторін та спільне бачення владою і громадою його майбутнього. Мета доброго врядування європейського зразка полягає у формуванні сильної та активної громади, центром якої є задоволення базових потреб своїх громадян задля забезпечення стійкого розвитку міста⁷⁹⁴.

Зауважимо, що стійкий (збалансований) розвиток закладений як базис в основу європейської політики просторового розвитку, яка враховує поряд із інтересами континентальними та регіональними також і локально-територіальні інтереси, тобто інтереси муніципальні. Підтвердженням тому слугують окремі положення, закріплені в документі під назвою «Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту», прийняті на 12-й Сесії Європейської конференції міністрів, відповідальних за регіональне планування (7-8 вересня 2000 року, м. Ганновер).

Керівні принципи спрямовані на надання усім регіонам і муніципалі-

⁷⁹⁴ Практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Модуль 5. Стратегічний план розвитку громади. Видання друге, Київ, 2016. – Режим доступу: <http://auc.org.ua/sites/default/files/library/mod5web.pdf>

тетам можливості брати активну участь у процесі європейської інтеграції та демократизації. Реалізація принципів стійкого розвитку, що діють на загальноєвропейському рівні, має бути організована однаково як на національному та регіональному рівнях, так власне і на місцевому (муніципальному) рівні. Керівні принципи захищають принципи субсидіарності і взаємності як необхідні умови демократії та засоби збереження «єдності в різноманітті», успадкованої Європою, виходячи з її історії та географії⁷⁹⁵.

Як відомо, сучасний світ демонструє зростання ролі простору у суспільному розвитку. Це обумовлюється тим, що простір розглядається не тільки як пасивне вмістище різних видів діяльності, але і як складна біо-соціо-економічна система, яка завдяки своїм диференційованим особливостям активно впливає на вибір рішень щодо напрямів та інтенсивності його використання. А це, у свою чергу, підвищує роль територіального планування як ефективного інструменту інтеграції на конкретних територіях не тільки місцевих, регіональних та загальнодержавних інтересів, а й різноманітних секторальних інтересів, обґрунтованого визначення перспектив їх збалансованого розвитку⁷⁹⁶.

Різнманіття структурних і просторових заходів в контексті політики просторового розвитку потребує інтеграції і співробітництва всіх політичних інститутів і органів публічної влади, в тому числі муніципальної. Їхня функція полягає у створенні підґрунтя для ухвалення транснаціональних, міжрегіональних рішень та рішень між муніципалітетами. При цьому необхідно уникати протиріч і підвищувати синергію.

Таким чином ефективне транскордонне співробітництво на рівні функціонування органів та посадових осіб місцевого самоврядування України з відповідними органами та посадовими особами муніципалітетів країн Європи без дотримання керівних принципів стійкого просторового розвитку є неможливим. Як і неможливим є повноцінне запровадження та реалізація на національному рівні Керівних принципів стійкого просторового розвитку Європейського континенту без розвинутого місцевого самоврядування. При тому, що саме розвинуте самоврядування, за справедливим твердженням професора О. В. Батанова, є одним із найважливіших

795 Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/168070018e>

796 Збірник науково-аналітичних та навчально-методичних матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні «Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах». В.С. Куйбіда, В.В. Толкованов. – Київ, ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар». – 2010. – С. 110

«запускаючих інструментів» процесу євроінтеграції, транскордонного та міжконтинентального співробітництва⁷⁹⁷.

З інтенсифікацією процесів глобалізації локальна територія, де проживає кожна окремо взята особа, сім'я, територіальна громада як локальна спільнота та первинний суб'єкт місцевого самоврядування, та де органи та посадові особи місцевого самоврядування реалізують муніципальну владу, де безпосередньо реалізуються муніципальні права особи, стає «прогресивним майданчиком дій» для втілення загальноцивілізаційної ідеї стійкого (збалансованого) розвитку. Як засвідчує практика провідних європейських країн, окрім формування відповідної правової та фінансової бази, необхідним напрямком також є підвищення рівня взаємодії та обміну досвідом втілення концепції стійкого розвитку, реалізації Глобальних Цілей Сталого Розвитку на муніципальному рівні, а також відповідна просвітницька діяльність через підвищення рівня обізнаності жителів муніципалітетів у даних питаннях.

В зазначеному контексті варто уваги приклад Нідерландів, де функціонує громадська організація «VNG International»⁷⁹⁸. Активно проводячи громадську кампанію «Глобальні цілі» вона суттєво сприяє підвищенню обізнаності щодо глобальних цілей та спрямована на стимулювання та мобілізацію голландських міст у досягненні поставлених цілей зокрема через надання допомоги та обміну знаннями та найкращими практиками між муніципалітетами країни.

Таким чином, успіх нової програми розвитку напряму залежить від зацікавленості широкого кола сторін. Відображаючи принцип інклюзивного врядування, органи та посадові особи місцевого самоврядування повинні залучати та об'єднувати різні сторони, групи, організації, установи, підприємства, що функціонують на території громади щоб забезпечити комплексну та спільну (а отже ефективну) діяльність для досягнення глобальних цілей. Така кампанія допоможе муніципалітетам створити сприятливе та енергійне середовище, в якому активні громадяни, бізнесмени, волонтери тощо зможуть знайти і надихати один одного задля втілення місцевого партнерства для стійкого розвитку локальних територій та міжнародного співробітництва.

⁷⁹⁷ Батанов О. В. Муніципальне право в умовах глобалізації / О. В. Батанов // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 3. – С. 85.

⁷⁹⁸ VNG International є агенцією міжнародного співробітництва Асоціації муніципалітетів Нідерландів

Також муніципально-правовий вимір концепції стійкого (збалансованого) розвитку сприяє розширенню, а також переосмисленню окремих аспектів, які стосуються особливостей формування та виразу інтересу в місцевому самоврядуванні. При цьому, виявлення та диференціація останнього, як зауважує професор М. О. Баймуратов, демонструє та розкриває глибинний філософський, гносеологічний зміст муніципальної влади⁷⁹⁹. У свою чергу, як слушно зазначає професор О. В. Батанов, саме «інтерес (потреби) жителів – рушійна сила муніципальної влади є надзвичайно важливим компонентом у питаннях організації місцевого самоврядування»⁸⁰⁰, чим власне в котре актуалізує підняте питання.

Жителі-члени територіальних громад приймають і враховують взаємозалежність, що існує між ними, під час вибору конкретних дій (поведінки), переслідуючи відповідні інтереси. Територія з її природними особливостями та природними ресурсами, якими вона наділена, а також соціально-економічною інфраструктурою, що функціонує на ній, є матеріальною основою життя територіальної громади. Тому територіальний інтерес є системою очікувань соціальних суб'єктів, що ґрунтується на рефлексії території, а також пов'язаних із нею проблем, їх життєвого простору, які є безпосередньою причиною відповідного типу територіальної поведінки або соціальної дії⁸⁰¹.

Як зазначає вітчизняний вчений-правознавець В. Ф. Сиренко, саме інтерес є мовою громадянського суспільства, найпершим засобом спілкування між людьми і разом з тим причиною дій, яка спонукає людей⁸⁰². Інтерес - це продукт, який визначений результатом взаємозв'язку цілі (ідеальної моделі майбутнього, того до чого потрібно прагнути) та потреби (того необхідного, в чому людина відчуває потребу і що отримує через досягнення цілі)⁸⁰³. В такому разі, погляд на концепт стійкого розвитку крізь призму інтересу в місцевому самоврядуванні дозволяє прийти до наступ-

799 Баймуратов М. І. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: методологічні підходи до визначення основних ознак. - Публічне право. - 2011. - № 2. - С. 8.

800 Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія / Відп. ред. М. О. Баймуратов. - К.: Видавництво «Юридична думка», 2010, - С. 322

801 Шарий В. Сутність інтересів і поведінки територіальних громад у системі місцевого самоврядування України / В. Шарий // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України. - 2011. - Вип. 2. - С. 175.

802 Сиренко, В. Ф. Интересы - власть - управление / В. Ф. Сиренко. - К.: Наукова думка, 1991. - С. 16

803 Правкина Ирина Николаевна. Правовые стратегии как источник развития современного права: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.01 / М.: 2016 г.

ного висновку: муніципалізація концепту стійкого розвитку є результатом відображення внутрішньо узгодженого, релевантного взаємозв'язку ЦСР потребам локальної території, територіальної громади, а також потребам конкретної особистості. Водночас, важливим аспектом, беззаперечно вартим уваги є те, що концепт стійкого розвитку не тільки якісно та відповідно кількісно наповнює новим змістом категорію інтересу в місцевому самоврядуванні. Також він екзистенційно скеровує його у перспективному напрямку, адже вимагає від суб'єктів муніципального права в повсякденній діяльності при вирішенні нагальних проблем сьогодення (реалізації інтересу), одночасно враховувати інтереси майбутніх поколінь.

При цьому зауважимо, що стійкий розвиток також, акцентуючи увагу на необхідності підвищення відчуття власної відповідальності, вимагає переосмислення жителем-членом територіальної громади екзистенційних основ свого існування як суб'єкт-об'єкту в місцевому самоврядуванні. Він вимагає вироблення відповідального, зрілого погляду на локальну територію не тільки як на певний простір, в якому можна задовольнити свої економічні, соціальні, політичні та інші потреби, реалізовувати передбачені законодавством можливості. Але і як унікальне середовище, територію проживання, від екологічних властивостей якої безпосередньо залежить її здоров'я, здоров'я її рідних та близьких, в решті решт здоров'я наступних поколінь, а отже і їх добробут.

Як відомо, муніципальні права особи-члена територіальної громади ґрунтуються на «тріаді інтересів», які виникають у сфері місцевого самоврядування, а саме: інтересі території; інтересі територіальної громади; і на кінець інтересі конкретного жителя – члена територіальної громади⁸⁰⁴. При цьому, інтереси конкретної особистості – члена територіальної громади становлять її муніципальні права у вузькому розумінні та виникають в процесі реалізації нею практично всіх своїх життєвих прагнень. За такої реалізації конкретний житель є суб'єкт-об'єктом місцевого самоврядування, зосереджуючи в собі та виявляючи зовні власний демократичний заряд і позитивний потенціал⁸⁰⁵.

804 Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія / Відп. ред. М. О. Баймуратов. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2010, - С. 322

805 Баймуратов М.О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України // Муніципальне право України: Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 124

Муніципально-правовий вимір концепту стійкого розвитку створює сприятливі умови для оновленого фокусування на окремих аспектах забезпечення та реалізації муніципальних прав людини і громадянина. Більше того, на основі вищезазначеного, можна спостерігати наявний системний взаємозв'язок між такими елементами як «стійкий (збалансований) розвиток - інтерес в місцевому самоврядуванні – муніципальні права особи».

Від реалізації на локальному рівні, тобто рівні функціонування місцевого самоврядування, визначених світовим співтовариством 17 Цілей Сталого Розвитку безпосередньо залежить ефективність забезпечення муніципальних прав людини і громадянина. Для прикладу, взяти хоча б Ціль № 1 Порядку денного XXI століття – «Подолання бідності в усіх її формах та усюди».

Між явищем бідності, правами людини та місцевим самоврядуванням існує прямий взаємозв'язок та взаємозалежність⁸⁰⁶. Бідність зумовлює невиконання прав людей: вона є однією із домінуючих причин позбавлення прав на освіту, на участь у прийнятті суспільних рішень, права на відпочинок і дозвілля, на участь у громадському житті, а також на реалізацію та забезпечення комплексу інших цивільних та політичних прав⁸⁰⁷. Більше того, як зазначено в одному із міжнародних документів - Віденській декларації та Програмі дій, прийнятій на Всесвітній конференції з прав людини 25 червня 1993 року, «крайня бідність і соціальна ізоляція є образою людської гідності і що необхідно вжити термінових заходів для досягнення кращого усвідомлення крайньої бідності та її причин, включаючи ті з них, які пов'язані з проблемою розвитку, з метою заохочення прав людини найбідніших верств населення, викорінення крайньої бідності та соціальної ізоляції і заохочення користування результатами соціального прогресу. Необхідно, щоб держави сприяли участі найбідніших верств населення в процесі прийняття рішень в громаді, в якій вони живуть, у заохоченні прав людини і зусиллях по боротьбі з крайньою бідністю» (пункт 25)⁸⁰⁸.

806 Стрільчук В. А. Бідність як проблема реалізації прав людини: муніципально-правовий аспект. Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»: збірник наукових статей. Чернівці, 2018. № 4. С. 182–193.

807 КОМПАС: Посібник з освіти в області прав людини за участі молоді. – Режим доступу: <https://www.coe.int/uk/web/compass/poverty>

808 Віденська декларація та Програма дій ООН; Декларація, Міжнародний документ від 25.06.1993. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_504/page

Бідність – це аж ніяк не тільки обмеження, обумовлені відсутністю доходу, але і відсутність елементарних умов для повноцінного і плідного життя, як, наприклад, в разі, коли поганий стан здоров'я не дозволяє людям брати участь в прийнятті рішень, які зачіпають колективні інтереси, або користуватися правом визначати свій життєвий шлях. Такого роду труднощі відрізняють бідність соціальну від бідності по доходам ⁸⁰⁹.

Наводячи перелік особливо важливих прав людини, від реалізації яких безпосередньо залежить ефективність боротьби з бідністю, а саме права на охорону здоров'я, права на освіту, на гідну працю, права на забезпеченість житлом, на достатнє харчування, на особисту безпеку, на рівний доступ до правосуддя, право на участь у громадському та політичному житті, деякі автори справедливо зазначають, що ліквідація бідності є важливим елементом у просуванні та реалізації розвитку людини, як одного з прав людини []⁸¹⁰, яке по суті є комплексним уніфікованим правом. Адже як пояснював свого часу незалежний експерт ООН з питань захисту прав на розвиток Арджун Сенгупта (Індія) (на вказаній посаді знаходився в період 2004-2008 рр.), право на розвиток можна розглядати як вектор різних прав, включаючи право на харчування, право на доступ до медичних послуг, право на освіту, право на забезпечення житлом та інших економічних, соціальних, культурних, цивільних і політичних прав разом з економічним розвитком. Право на розвиток буде виконуватися тільки у тому випадку, якщо всі права людини будуть виконуватися або якщо принаймні одне право буде виконуватися, а інші права не будуть порушуватися. Якщо ж деякі права виконуються в той час, як окреме право порушується, не може бути й мови про повне виконання прав людини на розвиток ⁸¹¹.

У відповідності до статті 1 Декларації ООН Про право на розвиток, «Право на розвиток є невід'ємним правом людини, через яке кожна людина і всі народи мають право брати участь в такому економічному, со-

809 Доклад о развитии человека за 2003 год. Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия: межгосударственная договоренность об избавлении человечества от нищеты. Издано по заказу Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) Минск «Юнипак» 2003 г. – С. 27

810 Сенгупта А. Право людини на розвиток : [доповідь незалежного експерта з питань захисту прав людини на розвиток] / А. Сенгупта [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/78e0cb0e6e6ea624c1256961004f7a98/\\$FILE/G0015327.pdf](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/78e0cb0e6e6ea624c1256961004f7a98/$FILE/G0015327.pdf)

811 Патриція Бранер, Лор де Вітте, Націла Гані, Руї Гомес, Еллі Кін, Анастасія Нікітіна, Юстина Пінквечюте. КОМПАС: Посібник з освіти в області прав людини за участі молоді // Під ред. Патриції Бранер Еллі Кін Віри Юхаж Аннетт Шнайдер // Видавництво Ради Європи. – С. 559

ціальному, культурному і політичному розвитку, при якому можуть бути повністю здійснені всі права людини і основні свободи, а також сприяти і користуватися його благами ⁸¹². Наступним постулатом, що знаходить своє формальне вираження у вищевказаному міжнародному документі та який не може залишитися поза увагою є твердження що саме людина є основним суб'єктом процесу розвитку і тому повинна бути активним учасником і бенефіціарієм права на розвиток (стаття 2 Декларації).

Звичайно, в умовах сьогодення, з інтенсифікацією процесів глобалізації та міжнародної міждержавної інтеграції, окремі положення згаданої Декларації ООН Про право на розвиток потребують оновленого погляду зокрема крізь призму концепції стійкого (збалансованого) розвитку та 17 ЦСР 2030. Водночас не слід забувати, що вона була першим міжнародним інструментом, в якому йдеться виключно про право на розвиток та закріплено підхід, розроблений на основі прав людини, спрямований на розвиток людини і боротьбу з бідністю ⁸¹³.

Варто наголосити, що фактично у кожній Доповіді про розвиток людини, підготовленій в рамках дії Програми розвитку ООН (ПРООН) відстоюється думка про те, що мета розвитку полягає в поліпшенні життя людей через надання їм більш широких можливостей вибору, вільного волевиявлення і поваги їх гідності ⁸¹⁴.

Так звана муніципалізація ЦСР, зокрема ЦСР 1 «Подолання бідності в усіх її формах та усюди» виходить із того, що у досягнення вказаної Цілі закладено багатоплановий підхід до бідності, що, у свою чергу, потребує цілого комплексу узгоджених заходів як на державному, так і регіональному та власне місцевому (муніципальному) рівнях. Адже дійсно саме органи місцевого самоврядування мають найкращі можливості для того, щоб виявляти на місцях людей, які живуть у бідності, та спрямовувати на їхні потреби ресурси й послуги, що допоможуть цим людям долати її.

Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування за

812 Декларация о праве на развитие Принята резолюцией 41/128 Генеральной Ассамблеи от 4 декабря 1986 года. – Режим доступа : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_301

813 Патриция Бранер, Лор де Витте, Нацїла Гани, Руї Гомес, Еллі Кін, Анастасія Нікітіна, Юстина Пінкевічюте. КОМПАС: Посібник з освіти в області прав людини за участі молоді // Під ред. Патриції Брандер Еллі Кін Віри Юхаж Аннетт Шнайдер // Видавництво Ради Європи. – С. 559

814 Доклад о развитии человека за 2003 год. Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия: межгосударственная договоренность об избавлении человечества от нищеты. Издано по заказу Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) Минск «Юнипак» 2003 г. – С. 27

надання місцевих основних послуг, таких як наприклад водопостачання і санітарія, робить їх ключовими партнерами у досягненні ЦСР 1⁸¹⁵. Безперечно, досягти такого результату представляється можливим за умови проведення якісної реформи місцевого самоврядування в Україні з наступним формуванням дійсно фінансово самодостатніх, стійких громад.

Отже бідність є не тільки глобальною проблемою людства, а власне проблемою, яка має локальний прояв, проблемою, що негативно впливає на можливість територіальної громади, її жителів реалізовувати весь комплекс властивих їм прав та свобод. Таким чином, вбачаємо за доцільне обґрунтовувати майбутній вектор розвитку муніципальних прав людини і громадянина, відповідно розвиток вказаного інституту муніципального права саме в даному напрямку – створенні дійсно ефективних механізмів реалізації та забезпечення згаданих прав людини і громадянина на муніципальному рівні, а також доповнення системи вказаних прав правом територіальної громади, кожного жителя-члена територіальної громади на розвиток, в основу якого буде покладено концепцію стійкого (збалансованого) розвитку.

В сучасних глобалізаційних процесах, що вимагають концентрування зусиль на реалізації стратегічного курсу держави – її модернізацію, в умовах реформаційних перетворень в Україні, потреба взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування набуває особливої значущості як механізм узгодження національних інтересів із суспільно значущими інтересами територіальних громад⁸¹⁶. Слід зазначити, що сьогодні важливим консолідуючим елементом, стержнем в тріаді взаємовідносин «людина – місцеве самоврядування – держава» виступає ідея стійкого (збалансованого) розвитку. Адже, як влучно помітив Генеральний секретар ООН Пан Гі Мун (1 січня 2007 — 31 грудня 2016 рр.) у доповіді від 01.04.2010 року в рамках першої сесії Підготовчого комітету Конференції ООН зі сталого розвитку, «концепція стійкого розвитку подібна мосту».

815 Цілі сталого розвитку. Що треба знати органам місцевого самоврядування. Переклад брошури українською мовою здійснено за підтримки Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй в Україні (UNDP) та Глобального екологічного фонду (GEF) з оригінального тексту, виданого організацією «Об'єднані міста і органи місцевого самоврядування» під назвою «The Sustainable Development Goals: What Local governments need to know». – Режим доступу: http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/SDG_LocalGov_v05.pdf

816 Сало І. С. Асоціації органів місцевого самоврядування в системі узгодження інтересів на національному, регіональному та локальному рівнях – К. : НІСД, 2011. – С. 10

Вона переслідує мету не тільки забезпечити зв'язок між трьома основними компонентами (економіка, суспільство, екологія), але й об'єднати розвинуті країни з країнами, що розвиваються, уряди, установи та організації, наукові знання і державну політику, місто і село, сучасне і майбутнє покоління людей.

Як відомо, предметом муніципально-правового регулювання є не одна окремо взята сфера життєдіяльності людини і громадянина, територіальних громад або їх об'єднань, суспільства в цілому, а система суспільних відносин, які виникають у різних сферах життєдіяльності – політичній, економічній, соціальній, екологічній, культурній тощо. Власне зв'язок вказаних груп суспільних відносин з процесами інституціоналізації та функціонування муніципальної влади, взаємозв'язок із реалізацією та захистом муніципальних прав особистості є тим самим інтегруючим моментом, який дозволяє відносити їх до предмету муніципально-правового регулювання.

Аналізуючи основні ідеї концепції стійкого (збалансованого) розвитку крізь призму муніципального права та сучасного муніципалізму, варто зазначити, що в сучасних умовах інтенсифікації процесів глобалізації вони відіграють особливу роль для розвитку останніх.

Проводячи муніципальну реформу в Україні, поряд із такими вкрай важливими та необхідними принципами як повсюдності, субсидіарності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування також потрібно створити нормативно-правову основу для запровадження та реалізації принципу стійкого розвитку та стратегічної орієнтації місцевого самоврядування в Україні. Створення муніципально-правової бази для втілення на локальному рівні ідеї стійкого розвитку, ефективної реалізації ЦСР на рівні функціонування місцевого самоврядування не тільки допоможе розкрити дійсний потенціал суб'єктів муніципального права, консолідувати їх навколо єдиної ідеї, але й відображаючи сучасну європейську муніципальну практику та стандарти, принцип стійкого розвитку та стратегічної орієнтації сприятиме євроінтеграційним прагненням України.

§ 2. Організаційно-правові засади забезпечення концепції стійкого (збалансованого) розвитку на рівні функціонування місцевого самоврядування в Україні

Як відомо, Україна приєдналася до глобального процесу забезпечення концепції стійкого розвитку. Наша держава задекларувала своє бажання перейти на шлях стійкого розвитку ще наприкінці ХХ століття, а саме на конференції в Ріо-де-Жанейро у 1992 році, підписавши Декларацію Ріо та Програму дій «Порядок денний на 21 століття». Згодом, на наступних ХІХ спеціальній сесії Генеральної Асамблеї ООН (Ріо+5, 1997 р.), Всесвітньому саміті зі стійкого розвитку в Йоганнесбурзі (Ріо+10, 2002 р.), Україна неодноразово підтвердила свої прагнення йти заявленим шляхом⁸¹⁷.

Сьогодні також не можна не згадати нові орієнтири загальноцивілізаційного розвитку на період з 2016 до 2030 року, сформульовані у підсумковому документі Саміту ООН зі стійкого розвитку, який відбувся у Нью-Йорку у вересні 2015 року в рамках 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН, під назвою «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року»⁸¹⁸. Зауважимо, що саме у вказаному документі знайшли своє формальне вираження неодноразово згадані в межах пропонованого дослідження 17 Цілей Сталого Розвитку (далі ЦСР) та спрямованих на їх досягнення 169 завдань відповідно.

Для досягнення Цілей Сталого Розвитку на національному рівні Україна повинна здійснювати нові програми і проекти, які на практиці забезпечать макроекономічну стабільність, екологічний баланс та соціальну згуртованість. ЦСР служитимуть в якості загальної основи для подальших перетворень в Україні⁸¹⁹. Дана теза дає підстави вважати, що в основі перетворень, які стосуються національної правової системи, галузевого законодавства, в тому числі й муніципально-правового, також повинні лежати ЦСР. В такому разі, ЦСР можемо визначити як телеологічні домі-

817 Львова Є. О. Організаційно-правові засади сталого розвитку регіону / Є. О. Львова // Теоретичні та прикладні питання державотворення. - 2011. - Вип. 8. - С. 350

818 Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. – Режим доступу: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

819 Виступ Президента України Петра Порошенка на Саміті ООН з Порядку денного в галузі розвитку на період після 2015 року, який відбувся в рамках 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН, і під час якого було надано загальне бачення нових орієнтирів розвитку до 2030 року та визначено 17 Цілей сталого розвитку. -Режим доступу: <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsilistaloho-rozvytku>

нанти майбутнього розвитку українського суспільства, на досягнення яких повинна орієнтуватися національна правова система, громадянське суспільство та органи публічної влади, в тому числі органи та посадові особи місцевого самоврядування.

Водночас, проголосивши ідеологію стійкого розвитку державною стратегією на XXI століття, комплексна реалізація цієї стратегії потребує відповідного теоретичного та нормативно-правового забезпечення на усіх рівнях. Адже відсутність поступу у формуванні як національної, так і регіональних, місцевих концепцій стійкого розвитку, відсутність або ж недосконалість відповідної законодавчої бази призведе не тільки до виснаження природних ресурсів, прогресування дисбалансуючих процесів у економічній, соціальній та екологічній сферах життєдіяльності, але й віддалить Українську державу від загальноєвропейського світового курсу переходу на заявлений шлях, тим самим негативно позначиться на її міжнародному авторитеті.

Як вірно зазначають вітчизняні науковці, потрібні реальна зміна державного ставлення до цієї проблеми і якісно новий рівень її всестороннього, комплексного наукового осмислення та подальшого практичного нормативно-правового забезпечення⁸²⁰. Закріплена у нормах права модель стійкого розвитку повинна бути формою відповідальності сучасного суспільства та держави перед майбутніми поколіннями за створення сприятливих умов для збалансованого задоволення потреб не тільки економічного характеру, але і соціального та екологічного відповідно. З огляду на це, з кожним днем, все-більше актуалізуються дослідження правових проблем, пов'язаних із різнорівневим втіленням концепції стійкого (збалансованого) розвитку в Україні.

Більше того, як відомо, провідна ідея концепції стійкого розвитку – ініційована ООН і підтримана світовою спільнотою – полягає у досягненні балансу економічних, соціальних і екологічних цілей. Це той ідеал розвитку, до якого потрібно прагнути. Хоча досягти його непросто, оскільки розвиток в суспільній свідомості асоціюється, в першу чергу, з економічним розвитком. Одним із кроків для досягнення такого балансу може бути перехід від планування соціально-економічного розвитку, яке законодавчо

820 Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення : матеріали V міжнар. наук.-практ. юнф., Дніпропетровськ, 10-11 жовт. 2014 р. / за заг. ред. О.Ю. Бобровської. - Д. : ДРІДУ НАДУ, 2014. - С. 5

закріплено і впроваджується в Україні, до взаємоузгодженого планування стійкого (збалансованого) розвитку, який об'єднує в собі екологічну, соціальну та економічну складові, на національному, регіональному та місцевому рівнях⁸²¹.

Таким чином, для забезпечення поетапного переходу до стійкого розвитку необхідно першочергово здійснити реформування законодавчо-правової бази, прийняти цілий ряд законодавчих актів, що будуть основою для соціально-економічних перетворень, обґрунтованого вирішення проблем народного господарства і збереження навколишнього середовища⁸²².

Слід зазначити, що для встановлення стратегічних рамок національного розвитку України на період до 2030 року на засадах принципу «Нікого не залишити осторонь» було започатковано інклюзивний процес адаптації ЦСР. Кожну глобальну ціль було розглянуто з урахуванням специфіки національного розвитку. Протягом 2016 року в Україні було проведено низку національних (4) та регіональних (10) консультацій. За результатами консультацій можна зробити висновок, що національні ЦСР слугуватимуть основою для інтеграції зусиль, спрямованих на забезпечення економічного зростання, соціальної справедливості та раціонального природокористування⁸²³.

Одним із важливих результатів проведеної вище роботи стало видання у 2017 році Національної доповіді «Цілі Сталого Розвитку: Україна», у якій наведено результати адаптації 17 глобальних ЦСР з урахуванням специфіки національного розвитку.

Варті особливої уваги видання Національної академії наук України, присвячені аналізу концепту «Сталий розвиток» та особливостям його максимально широкого запровадження безпосередньо на національному рівні⁸²⁴.

821 Ще раз про сталий розвиток. Програма розвитку Організації Об'єднаних націй. – Режим доступу: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2017/06/07/revisiting-sustainable-development-.html>

822 Мужилко О. О. Основні витоки ідеї сталого розвитку та шлях переходу України на принципи сталого розвитку/ О. О. Мужилко // Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток». - № 7, 2011. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=300>

823 Цілі Сталого Розвитку: Україна. Національна доповідь. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, 2017. – Режим доступу: <http://un.org.ua/ua/publikatsii-ta-zvity/un-in-ukraine-publications/4203-2017-natsionalna-dopovid-tsili-staloho-rozvytku-ukraina-iaka-vyznachaie-bazovi-pokaznyky-dlia-dosiagnennia-tsilei-staloho-rozvytku-tssr>

824 Національна парадигма сталого розвитку України / за заг. ред. академіка НАН України, д.т.н.,

Також не можна оминати увагою базові планові документи стратегічно-го характеру, прийняті представницькими органами місцевого самоврядування, в яких ідея стійкого розвитку безпосередньо об'єктивується на локальний рівень через відповідні стратегії стійкого розвитку населених пунктів⁸²⁵, об'єднаних територіальних громад⁸²⁶, а також планові стратегічні документи регіонального рівня, у формуванні та схваленні яких приймають участь представники публічної влади. Тобто йдеться як про місцеву державну, так і муніципальну владу⁸²⁷, громадські організації тощо.

З інтенсифікацією протягом останніх років процесів інтеграції України в європейську структури та інститути вага нормативно-правового забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні набирає все більшого значення. Зокрема через законодавче впровадження таких ключових принципів європейського управління, як субсидіарності, децентралізації, відкритості та прозорості⁸²⁸. Водночас, не менш вагомими на фоні згаданих принципів є принцип фінансової самодостатності місцевого самоврядування, а також принцип стійкого розвитку та стратегічної орієнтації.

проф., засл. діяча науки і техніки України Б. Є. Патона. – К.: Державна установа "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України", 2012. – 72 с.; Національна парадигма сталого розвитку України / за заг. ред. акад. НАН України, д.т.н., проф., заслуженого діяча науки і техніки України Б. Є. Патона. – Вид. 2-ге, переробл. і доповн. – К.: Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2016. – 72 с.; Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: вектори реального поступу» (за редакцією академіка НАН України Е.М. Лібанової та академіка НААН України М.А. Хвесика. – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2017, 864 с., електронне видання.

825 Стратегія розвитку «Вінниця – 2020». - Режим доступу: <http://www.vmr.gov.ua/TransparentCity/Lists/StrategyVinn2020/Default.aspx>; Стратегія розвитку міста Чернігова до 2020 року. - Режим доступу: <http://www.chernigiv-rada.gov.ua/rozvitok/rozvitok-strategy>; Стратегія сталого розвитку міста Олександрії до 2030 року. - Режим доступу: http://olexrada.gov.ua/doc/eco/strategy2030_uk.pdf.

826 Стратегія розвитку Вільховецької об'єднаної територіальної громади на 2016-2025 роки. - Режим доступу: <http://vilhovecka.gromada.org.ua/strategiya-rozvitku-vilhoveckoi-ob%E2%80%99ednanoi-teritorialnoi-gromadi-na-20162025-roki-11-56-12-07-06-2017/>; Стратегія розвитку Берездівської об'єднаної територіальної громади хмельницької області на 2017-2025 роки. - Режим доступу: <http://berezdivska.gromada.org.ua/strategiya-rozvitku-gromadi-15-29-43-06-02-2017/>; Стратегія розвитку деснянської об'єднаної територіальної громади Чернівцької області на 2017-2025 роки. - Режим доступу: <http://desnyanska.gromada.org.ua/strategiya-rozvitku-gromadi-na-2017-02025-r-12-24-28-07-06-2017/> тощо

827 Стратегія розвитку Житомирської області на період до 2020 року. - Режим доступу: <http://oda.zt.gov.ua/strategiya-rozvitku-zhitomirskoi-oblasti-na-period-do-2020-roku/>; Стратегія розвитку Чернівецької області на період до 2020 року. - Режим доступу: <http://www.bukoda.gov.ua/page/strategiya-rozvitku-chernivetskoj-oblasti-na-period-do-2020-roku>; Стратегія розвитку Миколаївської області на період до 2020 року. - Режим доступу: <http://www.mk.gov.ua/ua/economy/strateg>.

828 Основи сталого розвитку територіальної громади : навч. посіб. / авт. кол. : І. Р. Залуцький, Р. Л. Брусак, Б. М. Шевчук та ін.; за заг. ред. І. Р. Залуцького. - К.: НАДУ, 2008. - С. 15

Слід зазначити, що необхідність власне муніципального нормативно-правового забезпечення концепції стійкого розвитку в Україні, тим самим підвищення ефективності реалізації ЦСР на рівні функціонування місцевого самоврядування, назріла уже давно. Першочергово, варто пригадати позитивний досвід діяльності як муніципалітетів, так і численних громадських організацій країн-членів ЄС, які фактично синхронно зі світовою спільнотою відгукнулися на концепт стійкого збалансованого розвитку, як найдієвіший засіб протидії викликам глобалізації, а також один із найкращих векторів майбутнього розвитку людства у XXI столітті.

Дійсно, в Європі, починаючи із кінця ХХ століття й до сьогодні, ведеться активна робота з адаптації та запровадження ЦСР на рівні функціонування місцевого самоврядування. Тобто, мова йде про локалізацію ЦСР, іншими словами їх муніципалізацію. В цьому напрямку за останні десятиліття провідними країнами Європейського континенту, міжнародними організаціями напрацьовано чимало різного роду документів, які ми обов'язково надалі проаналізуємо в межах пропонованого питання.

Якісно нове, а надто позитивно апробоване в країнах ЄС нормативно-правове забезпечення концепту стійкого (збалансованого) розвитку на рівні функціонування місцевого самоврядування повинно бути одним із пріоритетних факторів урахування при вдосконаленні вітчизняного муніципального законодавства, реформування місцевого самоврядування в Україні в цілому. Адже від цього, в першу чергу, залежить, який внесок ми зробимо в здійснення та локалізацію на комплексній основі загальновищого світовою спільнотою Порядку денного стійкого розвитку на період до 2030 року, а отже як позиціюватимемо себе в сучасному глобалізованому світі: чи зможемо уникнути негативних та максимально ефективно використати позитивні тенденції, детерміновані контроверсійними процесами глобалізації.

Юридична регламентація суспільних відносин, пов'язаних із забезпеченням концепції стійкого (збалансованого) розвитку на рівні функціонування як національної правової системи в цілому, так і їх відповідна галузева регламентація, в тому числі муніципально-правова, є необхідною об'єктивно назрілою вимогою теперішнього часу, запорукою майбутнього прогресивного та раціонального розвитку людини, локальних спільнот та суспільства в цілому.

Визнана на державному рівні концепція стійкого розвитку як основа майбутнього збалансованого розвитку соціальної, економічної та екологічної складових сфер людської життєдіяльності також цілком закономірно розширює межі муніципального нормативно-правового регулювання суспільних відносин у вказаних вище сферах, якісно оновлює сутнісно-змістові характеристики складових елементів системи муніципального права. Особливо, це стосується подальшого розвитку інституту муніципальних прав і свобод людини і громадянина, форм та проявів локальної демократії, механізму реалізації та забезпечення муніципальної влади в Україні тощо.

Аналізуючи питання пов'язані як з організаційними, так власне і нормативно-правовими основами забезпечення концепції стійкого розвитку на рівні функціонування місцевого самоврядування в Україні, важливим аспектом, який обов'язково повинен враховуватися в даній ситуації є відсутність законодавчого визначення дефініції «стійкий розвиток». Більше того, зважаючи на архіважливість, визнання та схвальність основ вказаної концепції світовим співтовариством, вітчизняному законодавцю доцільно було приділити їй значно більшу увагу через прийняття окремого нормативно-правового акту, в якому знайшли б своє відображення основні поняття, ознаки, засади, принципи, функції концепту стійкого розвитку. Адже це посприяло б не тільки популяризації серед населення необхідності запровадження ідеї стійкого розвитку в ключових сферах функціонування суспільства та держави, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, але й заклало б таку необхідну правову основу для майбутнього розвитку національної правової системи та її складових елементів, в тому числі розвитку галузевого законодавства.

На доктринальному рівні під правовим забезпеченням стійкого розвитку прийнято розуміти нормативно-правовий процес, спрямований на врегулювання суспільних відносин, які складаються між державою та її органами, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами з приводу забезпечення соціально-економічного розвитку з метою задоволення як нинішнім, так і майбутнім поколінням різноманітних потреб (фізіологічних, економічних, духовних тощо) в процесі взаємодії з природою⁸²⁹. Тому, як вірно зазначають вітчизняні дослідники О. О. Акімов та Л. М. Акімова, у зв'язку з необхідністю переходу на шлях

829 Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення : матеріали V міжнар. наук.-практ. юнф., Дніпропетровськ, 10-11 жовт. 2014 р. / за заг. ред. О.Ю. Бобровської. - Д. : ДРІДУ НАДУ, 2014. - С. 7.

стійкого розвитку перед правовою наукою постає ряд завдань: теоретичне наповнення правового фундаменту нової моделі розвитку суспільства та держави – моделі стійкого розвитку; необхідність узаконеного переходу до стійкого розвитку; перегляд галузевого законодавства з позиції концепції стійкого розвитку.

Абсолютно розділяючи висловлену вище думку, вважаємо за доцільне зауважити, що пропонуване дефінітивне визначення поняття «правове забезпечення стійкого розвитку» фактично співзвучне із такою юридичною категорією, як «правове регулювання». В теорії права під останнім прийнято розуміти здійснюваний за допомогою юридичних засобів процес упорядкування суспільних відносин з метою забезпечення певної сукупності соціальних інтересів, які вимагають правого гарантування⁸³⁰.

В якості такого інтересу сьогодні виступає концепт стійкого розвитку, який потребує ґрунтовного всестороннього осмислення та належного правового забезпечення. Регулюючи форми та межі дозволеної та необхідної поведінки тих чи інших соціальних суб'єктів в конкретних життєвих ситуаціях, пов'язаних із забезпечення їх соціально-економічного розвитку з метою задоволення як нинішнім, так і майбутнім поколінням різноманітних потреб (економічних, соціальних, екологічних, культурних тощо) в процесі взаємодії з природою, державу через систему її відповідних органів та посадових осіб в жодному разі не слід вважати монополістом у правовому регулюванні такого роду суспільних відносин.

Адже, як відомо, в правовому регулюванні, в тому числі в питаннях, пов'язаних із втіленням концепції стійкого розвитку безпосередньо на локальному рівні, у відповідних межах та формах приймають участь органи та посадові особи місцевого самоврядування, наділені власною правотворчою компетенцією. Відповідно до положень Конституції України, вирішення питань місцевого значення здійснюється територіальними громадами, їх представницькими органами і посадовими особами у формах і способами, що визначені Конституцією та законами України. Це можуть бути дії, рішення, які оформлюються у вигляді актів уповноважених на те органів або посадових осіб. Шляхом видання актів, які встановлюють, змі-

830 Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. — Харків: Право, 2011. — С. 208

нюють, скасовують або вирішують те чи інше питання, реалізується компетенція відповідного суб'єкта⁸³¹.

І як показує динаміка розвитку суспільства, з характерним поглибленням тенденцій до подальшої диференціації та ускладнення соціальних відносин, можна впевнено констатувати підвищення ролі та значення правового регулювання органів місцевого самоврядування у відносинах запровадження та реалізації концепції стійкого (збалансованого) розвитку на муніципальному рівні. Надалі, в межах пропонованого питання спробуємо це наглядно продемонструвати на прикладі нормативно-правових та інших актів, в тому числі й тих, що прийняті безпосередньо органами та посадовими особами місцевого самоврядування – тобто актів місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що концепція стійкого розвитку є явищем багатоаспектним, багатогранним, а отже комплексним. Значною мірою це зумовлено тим, що вона, перш за все, покликана протистояти детермінованим процесами глобалізації численним викликам через досягнення, в першу чергу, балансу між економічною, соціальною та екологічною складовими розвитку людини та суспільства. Думається, окреслити межі правого регулювання суспільних відносин, які виникають в процесі запровадження ідеї стійкого розвитку абсолютно на усіх рівнях, тобто не тільки на національному, але і регіональному та місцевому – рівні функціонування місцевого самоврядування, представляється можливим, якщо ми спробуємо поглянути на дане питання деталізовано, власне крізь призму нормативно-правового забезпечення відповідної різнорівневої реалізації 17 ЦСР в Україні, особливо що стосується їх адаптації на локальний рівень.

Детально досліджуючи організаційно-правові засади стійкого розвитку регіону, вчена-правознавець Є. О. Львова констатує наявність правових засад, які обумовлюють розробку стратегічного плану стійкого розвитку на національному рівні. При цьому до документів національного законодавчого рівня автор відносить, в першу чергу, Конституцію України, зокрема ст. ст. 3, 13, 16, 41, 50; Водний Кодекс 1995 р.; Повітряний Кодекс 1993р.; Закон України «Про державне прогнозування та розробку програм економічного і соціального розвитку України» 2000 р.; Закон України «Про еко-

831 Петришина М. Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування: сутність та особливості / М. Петришина // Вісник академії правових наук України. - 2012. - № 1. - С.66

логічний аудит», а також низку інших нормативно-правових актів, в тому числі підзаконного характеру⁸³².

При вивченні організаційно - правових засад забезпечення концепції стійкого (збалансованого) розвитку на рівні функціонування місцевого самоврядування в Україні в обов'язковому порядку потрібно враховувати особливості галузі національного муніципального права, пов'язані з формальними її характеристиками. Маємо на увазі форму виразу норм відповідної галузі (особливості системи її джерел).

За формою муніципальне право України становить собою галузь права, джерелами якого є акти як локальних норм права (статuti територіальних громад, регламенти рад тощо), так і загальних норм права – Конституції України, законів підзаконних актів⁸³³. При цьому, як зауважив професор В. Ф. Погорілко, система джерел муніципального права є однією із найбільш розгалужених серед джерел інших галузей права.

Думається, розпочати варто із аналізу окремих положень Основного Закону України, який безсумнівно є пріоритетним джерелом муніципального права. Безперечно, на національному конституційному рівні категорія стійкого (збалансованого) розвитку не знаходить свого безпосереднього вираження.

Хоча існують країни, які на рівні власних конституцій проголошують концепцію стійкого розвитку як національну ідею майбутнього поступу, чим власне створюють позитивний прецедент та приклад для наслідування. Для прикладу варто згадати статтю 24 Конституції Південної Африки (ПАР), в якій йдеться про наступне: Кожен має право: а) на навколишнє середовище, яке не завдає шкоди їхньому здоров'ю або добробуту; б) на захист навколишнього середовища на користь нинішнього та майбутніх поколінь через вимогу прийняття відповідних законодавчих актів та інших заходів (запобігання забрудненню та екологічній деградації; допомагати збереженню і забезпечити екологічно стійкий розвиток та використання природних ресурсів, сприяючи обґрунтованому економічному і соціальному розвитку)⁸³⁴.

832 Львова Є. О. Організаційно-правові засади сталого розвитку регіону / Є. О. Львова // Теоретичні та прикладні питання державотворення. - 2011. - Вип. 8. - С. 341-357. - С. 351

833 Погорілко Віктор Федорович. Вибрані праці. До 75-річчя від дня народження / відп. ред. академік НАН України Ю.С. Шемшученко. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2013. – С. 320

834 Погорілко Віктор Федорович. Вибрані праці. До 75-річчя від дня народження / відп. ред. академік НАН України Ю.С. Шемшученко. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2013. – С. 320

Концепт стійкого розвитку безпосередньо закріплений у новій Федеральній конституції Швейцарії 1999 року. Зокрема у статті 2 описується основна мета Конфедерації, яка полягає у сприянні загальному добробуту, сталого розвитку, внутрішньої єдності та культурної різноманітності. Згідно зі статтею 73, Конфедерація та кантони пов'язуються з мандатом, який вимагає від органів державного сектора усіх рівнів забезпечити збалансоване та стабільне ставлення між природою та її здатність відновлювати себе і вимоги, що покладаються на неї населення⁸³⁵.

Також, як приклад, варто навести положення статі 5 Конституції нашого найближчого західного сусіда – Республіку Польща: «Польська Республіка стоїть на сторожі незалежності і недоторканості своєї території, забезпечує свободи і права людини і громадянина, безпеку громадян, стоїть на сторожі національної спадщини, а також забезпечує охорону довкілля, керуючись принципом збалансованого розвитку»⁸³⁶.

Тим не менше, аналіз окремих положень чинної Конституції України дає підстави стверджувати про наявність достатньо чіткого сформованого конституційного підґрунтя для запровадження та подальшого втілення концепції стійкого розвитку як на рівні функціонування національної правової системи, так і її галузевих та інституційних складових, в тому числі місцевого самоврядування.

І таке підґрунтя становить Преамбула Конституції України. Її положення відіграють істотне значення в соціальному, політичному, ідеологічному та юридичному аспектах. Вони сприяють кращому розумінню змісту конституції, її тлумаченню та застосуванню⁸³⁷. Адже закріплені в Преамбулі генеральні цілі, задля досягнення яких і була прийнята Конституція України в 1996 році – забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя; зміцнення громадянської злагоди на землі України; розвиток та зміцнення демократичної, соціальної, правової держави – досить співзвучні нині існуючим основним постулатам концепту стійкого розвитку та спрямованим на його досягнення цілям – подолання бідності та соціальної неспра-

835 Sustainable development in Switzerland. – Режим доступу: https://www.bundespublikationen.admin.ch/cshop_mimes_bbl/8c/8cdcd4590ee41ed688b4e97876a4eeec.pdf

836 Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) / В.М. Шаповал – К.: Москаленко О.М., 2018. – С. 16.

837 Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х. : Право, 2011. – С. 3-4.

ведливості; забезпечення міцного здоров'я та благополуччя людей; покращення екології і інші.

Як стверджує М. Ващишин, Конституція України безпосередньо не містить норм, що відображають стратегію сталого розвитку, на відміну від СКШК (Союзна Конституція Швейцарської Конфедерації), котра у ст. 73 «Сталість» засвідчує прагнення до врівноваженого на тривалий час співвідношення між природою та її здатністю до відновлення, з одного боку, і навантаженням на неї людини, з іншого боку⁸³⁸.

Віддалену прихильність стратегії стійкого розвитку демонструє вже згадувана ст. 3 Конституції України, а у ст. 50 Конституції України проголошено право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди⁸³⁹.

Погляд на конституційні положення Основного Закону України крізь призму стійкого розвитку в розумінні останнього як явища дещо об'ємнішого за змістом, зокрема яке стосується поряд із екологічною також соціальної та економічної підвалин загальноцивілізаційного розвитку, надає можливість помітити в тексті Конституції України значно більше «точок дотику» із заявленим концептом.

В контексті вищевказаного також варто відзначити наступне положення Преамбули Конституції України: «...усвідомлюючи відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішніми та прийдешніми поколіннями»⁸⁴⁰. Адже в основі стійкого розвитку, як відомо, лежить встановлення балансу між задоволенням сучасних потреб людства із врахуванням інтересів майбутніх поколінь, включаючи їх потребу в безпечному та здоровому навколишньому природному середовищі.

В даній формулі Преамбули відображено волю Верховної Ради України, власне всього Українського народу взяти на себе відповідальність за стан справ у країні, за її майбутнє. І хоча відповідальність, про яку йдеться, за своєю сутністю є швидше відповідальністю морально-політичною, а не юридичною, все ж не слід применшувати значення цієї конституційної формули. Її втілення в практичні дії органів державної влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, політичних партій та інших

838 Ващишин М. Конституційні засади охорони довкілля України та Швейцарії. – Режим доступу: http://vjhr.sk/archive/2016_3/6.pdf

839 Балюк Г.І. Проблеми законодавчої регламентації та реалізації в Україні екологічної складової концепції сталого розвитку / Г.І. Балюк // Право України. – 2011. – № 2. – С. 86.

840 Верховна Рада України; Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/stru/paran4870#n4870>

громадських об'єднань, всіх громадян України – вагома гарантія того, що майбутнє України стане таким, яким його хоче бачити Український народ⁸⁴¹, майбутнє, яким пишатимуться наступні покоління, завдячуючи поколінням попереднім.

В умовах глобалізованого світу досягти такого майбутнього представляється можливим через комплексне різнорівневе запровадження на національному рівні ідеї стійкого (збалансованого) розвитку, яка, варто зауважити, передбачає і утворення «стійких» міст та територіальних громад (11 ЦСР Порядку денного XXI століття). Водночас, вищезгадана відповідальність в контексті світової глобалізації, поширюється на виконання на національному, регіональному та місцевому рівнях завдань по реалізації ЦСР.

Жодним чином не применшуючи значення абсолютно кожного із закріплених в Розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України прав та свобод, та все ж з урахуванням викликів глобалізаційних, особливо варто відзначити такі статті, як 21, 22, 23, 26, 27-30, 34, 35, 38-51, 53, 55. Адже закріплюючи на найвищому рівні громадянські, політичні, економічні, соціальні, екологічні, культурні права та свободи, постійно вдосконалюючи механізм їх реалізації та забезпечення, держава тим самим сприяє забезпеченню ЦСР на національному рівні.

Звичайно, може виникнути запитання, яким чином конституційна регламентація прав і свобод людини і громадянина стосується муніципально-правових основ забезпечення стійкого (збалансованого) розвитку? Але такий взаємозв'язок є. І побачити його представляється можливим, якщо поглянути на галузеву категорію «муніципальні права» власне через конституційний рівень їх обґрунтування.

Формування своєрідного «дерева» інтересів індивідуума на локальному рівні соціуму «приземляє» права людини із загальнодержавного рівня на локальний рівень соціуму, «муніципалізує» їх у контексті прив'язки до природних потреб і устремлінь людини та в контексті їх реалізації в рамках локального муніципального соціуму — територіальної громади (інтерпретація прав людини в муніципальні права особистості у рамках місцевого самоврядування)⁸⁴².

841 Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х. : Право, 2011. – С.6

842 Баймуратов М. Феноменологія муніципальних прав людини / М. Баймуратов // Місцеве самовря-

У своїй нормативній основі муніципальні права і свободи мають конституційний зміст та конституційний рівень свого юридичного закріплення. Водночас варто пам'ятати, що взаємозв'язки і залежності між вказаними інститутами демократії не обмежуються відносинами детермінованості, зумовленості муніципальних прав і свобод конституційними правами і свободами в рамках механізму конкретизації останніх до рівня галузевих форм вираження свободи особистості⁸⁴³.

Нормативно-правове забезпечення муніципальних прав і свобод здійснюється, поряд із локальним (муніципальним) рівнем, також і на загальнодержавному. Муніципальні права і свободи базуються на конституційних правах і свободах людини і громадянина⁸⁴⁴. Права людини у місцевому самоврядуванні входять до категорії загальних конституційних прав. Фактично загальні конституційні права у місцевому самоврядуванні трансформуються в спеціальні суб'єктивні права та обов'язки, характеризувати які можна лише з урахуванням мети вступу особи у правовідносини у сфері місцевого самоврядування та їх об'єкта – питань місцевого значення. При цьому в основі таких правовідносин лежить муніципальна правосуб'єктність⁸⁴⁵.

Сьогодні не виникає сумнівів відносно того, що в Україні квінтесенцією як загальнодержавного, так і регіонального та локального рівнів майбутнього поступу є адаптований до національних інтересів концепт стійкого (збалансованого) розвитку, що знаходить свою подальшу дефрагментацію на регіональному та місцевому (муніципальному) рівнях відповідно.

Принцип стійкого розвитку та стратегічної орієнтації все-більше заповнює муніципально-правову дійсність, стає її невід'ємною частиною. Важливим нормативно-правовим підґрунтям забезпечення концепції стійкого (збалансованого) розвитку на рівні функціонування місцевого самоврядування в Україні є окремі положення Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII⁸⁴⁶. Визначаючи

дування та регіональний розвиток в Україні. - 2013. - № 1. - С. 54-55.

843 Погорілко Віктор Федорович. Вибрані праці. До 75-річчя від дня народження / відп. ред. академік НАН України Ю.С. Шемшученко. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2013. – С. 348

844 Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія / Відп. ред. М. О. Баймуратов. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2010, – С. 556

845 Батанов О.В. Муніципальне право України. Підручник Х.: «Одіссей», 2008 – С. 224

846 Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 № 1602-III. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156->

основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України, вищезгаданий Закон серед суб'єктів державної регіональної політики виділяє також органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, а також констатує, що у розробленні та забезпеченні реалізації державної регіональної політики також беруть участь асоціації та інші об'єднання органів місцевого самоврядування (стаття 4).

До повноважень, якими наділені районні, міські, селищні, сільські ради у сфері державної регіональної політики відноситься забезпечення підготовки та подання до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних рад пропозиції щодо врахування інтересів відповідних територіальних громад під час розроблення: 1) проекту Державної стратегії регіонального розвитку України та плану заходів з її реалізації; 2) регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, а також інвестиційних програм (проектів), спрямованих на розвиток регіонів (стаття 16). Водночас міські, селищні, сільські ради можуть розробляти та затверджувати з урахуванням Державної стратегії регіонального розвитку України стратегії розвитку міст, селищ та сіл.

Власне в умовах сьогодення, з урахуванням глобалізаційних тенденцій, саме досягнення ідей стійкого розвитку є рушійною силою прийняття регіональних та місцевих стратегій розвитку в Україні, які зорієнтовані на Глобальні цілі сталого розвитку ООН до 2030 року. Як аргумент, підтвердженням тому може слугувати зміст наступного положення, закріпленого в Програмі економічного і соціального розвитку м. Києва на 2018-2020 роки, затвердженій рішенням Київської міської ради «Про Програму економічного і соціального розвитку м. Києва на 2018 - 2020 роки» від 21.12.2017 року № 1042/4049: Проведення у 2020 році моніторингу показників, передбачених Глобальними цілями сталого розвитку ООН до 2030 року, з метою порівняння їх з досягненням індикаторів результативності Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року.

Ще одним цікавим нормативно-правовим актом, який в муніципально-правовому аспекті демонструє взаємозв'язок між діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з ідеями стійкого (збалансованого) розвитку є Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 року № 2850-IV.

Стимулювання розвитку регіонів передбачає комплекс правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення стійкого розвитку регіонів (територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя) на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному та регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів та держави в цілому (стаття 1). Метою стимулювання розвитку регіонів є: 1) забезпечення стійкого розвитку регіонів в інтересах усієї України, підвищення рівня життя населення, подолання бідності та безробіття, формування середнього класу; 2) ефективне використання економічного, наукового, трудового потенціалу, природних та інших ресурсів, а також особливостей регіонів для досягнення на цій основі підвищення рівня життя людей, оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів та послуг; 3) створення рівних умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України; 4) забезпечення додержання визначених державою соціальних гарантій для кожного громадянина незалежно від місця його проживання; 5) подолання депресивного стану окремих територій, своєчасного і комплексного розв'язання проблем охорони довкілля.

У забезпеченні досягнення такої мети активну участь приймають не тільки центральні і місцеві органи виконавчої влади, але і органи місцевого самоврядування, а також наукові, громадські організації тощо. Більше того, досить часто законодавець акцентує увагу на важливості взаємодії органів та посадових осіб, наділених публічною владою, громадськості у реалізації державної регіональної політики, спрямованої на стимулювання регіонального розвитку в основі якого лежатиме концепт стійкого (збалансованого) розвитку. Підтвердженням тому слугують положення статті 2 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів», які поряд із метою визначають також і засади стимулювання розвитку регіонів.

Зокрема, такими засадами є: а) збалансування загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів розвитку, визначення державою з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування науково обґрунтованих пріоритетних напрямів регіонального розвитку; б) програмно-цільового підходу до розв'язання проблем соціально-економічного розвитку, створення сприятливого інвестиційного середовища в регіонах; в) максимальне наближення послуг, що надаються державними органа-

ми та органами місцевого самоврядування, до споживачів цих послуг; г) концентрація на конкурсній основі коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, а також інших ресурсів з метою досягнення найбільш ефективного їх використання для цілей регіонального розвитку; д) співробітництво та взаємна відповідальність центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, наукових і громадських організацій та інших суб'єктів у виконанні завдань регіонального розвитку.

Муніципалізація Цілей стійкого розвитку, як власне проведення дійсно якісної реформи місцевого самоврядування в Україні, потребують побудови ефективного механізму співробітництва між територіальними громадами (міжмуніципального співробітництва - ММС). У певних випадках досягнення показників стійкого (збалансованого) розвитку однієї територіальної громади може залежати від економічної, соціальної, екологічної ситуації в сусідній або ж сусідніх територіальних громадах. Для прикладу, наявність проблем екологічного характеру в одному регіоні, районі, місті, селищі чи то селі, як правило, стосується сусідніх адміністративно-територіальних одиниць, поширюючи дію негативних наслідків на відповідні сусідні території, тим самим потребуючи інтеграції спільних зусиль муніципалітетів на шляху до подолання таких наслідків. Адже від цього залежить ефективність реалізації та захисту «приземлених» із загальнодержавного (конституційного) рівня на муніципальний таких прав людини, як право на чисте та сприятливе довкілля, права на охорону здоров'я, права на розвиток.

При цьому, досліджуючи питання правового забезпечення впровадження принципів стійкого розвитку у процеси децентралізації у східних регіонах України, вітчизняні вчені-правознавці В. А. Устименко та Р. А. Джабраїлов зазначають, що поглибленню співробітництва та досягненню суттєвих позитивних перетворень у сфері соціально-економічного розвитку територіальним громадам поряд із положеннями Закону України «Про співробітництво між територіальними громадами» від 17.06.2014 р. також створюють положення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII (Відомості Верховної Ради. – 2015 – № 13. – ст.9.)⁸⁴⁷.

⁸⁴⁷ Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 № 1602-III. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

Позитивний соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади, формування спроможних, самодостатніх територіальних громад, розвиток місцевого самоврядування в цілому є одними із ключових напрямків, які виражають сучасну державну політику у сфері реформування місцевого самоврядування. У свою чергу, враховуючи процеси глобалізації та міжнародної міждержавної інтеграції, практику провідних демократичних країн Світу, ми розуміємо, що відповідний розвиток надто у контексті реалізації положень Стратегії стійкого розвитку «Україна - 2020» та Цілей стійкого розвитку на 2016-2030 роки, затверджених Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 25 вересня 2015 року, повинен орієнтуватися на забезпечення на локальному (муніципальному) рівні цілей стійкого (збалансованого) розвитку.

З аналізу змісту Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 року № 157-VIII можна помітити, що у ньому безпосередньо поняття «стійкий (збалансований) розвиток» або інші його інтерпретації – сталий розвиток, гармонійний розвиток, збалансований розвиток, – не згадується. Водночас, це аж ніяк не означає, що вказаний Закон, як вагоме джерело муніципального права, не стосується запровадження та реалізації концепції стійкого розвитку на рівні функціонування місцевого самоврядування.

Хоча, на нашу думку, доцільно було б прописати принцип стійкого (збалансованого) розвитку та стратегічної орієнтації у статті 2 «Принципи добровільного об'єднання територіальних громад» Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Зокрема, виклавши її у такій редакції: « 1. Добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких принципів: 1) конституційності та законності; 2) добровільності; 3) економічної ефективності; 4) державної підтримки; 5) повсюдності місцевого самоврядування; 6) прозорості та відкритості; 7) відповідальності; 8) стійкого (збалансованого) розвитку та стратегічної орієнтації територій».

Аналогічним чином варто доповнити принципом стійкого (збалансованого) розвитку та стратегічної орієнтації зміст статті 2 «Принципи співробітництва» Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року, № 1508-VII.

Особливу увагу в контексті дослідження муніципально-правового регулювання стійкого (збалансованого) розвитку варто приділити Зако-

ну України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170). На жаль, як і попередні закони, в даному нормативно-правовому акті категорія «стійкий (збалансований) розвиток» не знаходить свого безпосереднього вираження. Зрозуміло, що говорити про закріплення та широке запровадження принципу стійкого розвитку та стратегічної орієнтації в аналізованому нормативно-правовому акті сьогодні не представляється можливим. Проте на підставі змісту окремих положень, особливо закріплених в Законі повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, можна стверджувати, що все-таки є певні передумови для втілення уже сьогодні безпосередньо на муніципально-правовому рівні окремих аспектів ідей стійкого (збалансованого) розвитку.

Для прикладу наведемо окремі із них. Так, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить (власні (самоврядні) повноваження): забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів (пп.2, п. а, ч. 1 ст. 27 Закону). Також втілюються відповідні ідеї через систему стратегічного та просторового планування територіального розвитку на регіональному та місцевому рівнях, активну участь у яких приймають саме органи та посадові особи місцевого самоврядування. Адже, як відомо, досягнути стійкого (збалансованого) розвитку без стратегічного та просторового планування не представляється можливим.

Цікаво, що в муніципальному законодавстві країн Європи принцип стійкого розвитку знаходить своє формальне вираження. Так, у Розділі «Сфера діяльності», зокрема в п. 5 ч. 2 статті 11 Закону Республіки Польща «Про самоврядування воєводства» від 05 червня 1998 року зазначено, що самоврядування воєводств здійснює політику розвитку воєводств, яка полягає у : ... раціональному використанні природних ресурсів і формуванні навколишнього природного середовища, відповідно до принципу стійкого розвитку⁸⁴⁸. Але констатувати той факт, що відповідний принцип повною мірою закріплений та регламентований на рівні муніципального законодавства Республіки Польща, в тому числі локальних джерел муніципального права, на жаль, навіть сьогодні не приходить. Підтверджен-

848 Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 576 U S T AWA z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. – Режим доступу: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19980910576/U/D19980576Lj.pdf>

ням тому слугують відповідні зауваження польських вчених-правознавців. Адже як стверджує Чеслав Водзіковський, поряд із Законом «Про самоврядування воєводства» від 05 червня 1998 року поняття стійкого розвитку не згадується в інших галузевих законах, власне таких як Закон Республіки Польща «Про самоврядування повітів» від 5 червня 1998 р., Закон Республіки Польща «Про самоврядування гмін» від 8 березня 1990 р. тощо⁸⁴⁹.

Наступним важливим, проте уже підзаконним нормативно-правовим актом з впровадження та реалізації концепції стійкого (збалансованого) розвитку на рівні функціонування місцевого самоврядування в Україні є Постанова Верховної Ради України «Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів» від 24 грудня 1999 року № 1359-XIV.

Схвалена парламентом Концепція фактично на межі тисячоліть, цікава в багатьох аспектах. По-перше, вона відображає проблеми, властиві інституту місцевого самоврядування в Україні на час прийняття відповідної Концепції. Зокрема, це диспропорція в соціально-економічному розвитку міст, сіл та селищ; неузгодженість ряду законодавчих та нормативно-правових актів з містобудівним законодавством; недосконалість правових, організаційних, економічних засад діяльності органів місцевого самоврядування тощо. По-друге, саме ідеї стійкого (збалансованого) розвитку, закріплені у відповідній Концепції, були рекомендовані для органів місцевого самоврядування як орієнтири при здійсненні практичної діяльності як в питаннях щодо планування та забудови локальних територій (сіл, селищ, міст), так і при вирішенні інших питань розвитку населених пунктів України. По-третє, саме у даній Концепції на нормативно-правовому рівні зафіксовано визначення поняття стійкого розвитку населених пунктів. Так, під стійким розвитком населеного пункту слід розуміти соціально, економічно і екологічно збалансований розвиток міських і сільських поселень, спрямований на створення їх економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь на основі раціонального використання ресурсів (природних, трудових, виробничих, науково-технічних, інтелектуальних тощо), технологічного переоснащення і реструктуризації підприємств, удосконалення соціальної, виробничої,

849 Wodzikowski C. Koncepcja zrównoważonego rozwoju w polityce państwa. – Режим доступу: <https://repozytorium.ukw.edu.pl/bitstream/handle/item/4686/Koncepcja%20zrownowazonego%20rozwoju%20w%20polityce%20panstwa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, екологічної інфраструктури, поліпшення умов проживання, відпочинку та оздоровлення, збереження та збагачення біологічного різноманіття та культурної спадщини.

Слідуючим підзаконним нормативно-правовим актом, вартим уваги в аспекті вивчення нормативних основ забезпечення концепції стійкого (збалансованого) розвитку на муніципальному рівні є розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»⁸⁵⁰. Так, одним із закріплених у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні принципів, на основі яких здійснюється реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні є саме принцип стійкого розвитку.

З точки зору піднятої в межах пропонованого питання проблематики, цікавим підзаконним нормативно-правовим актом, який безперечно стосується організаційно-правових засад забезпечення концепції стійкого (збалансованого) розвитку на рівні функціонування місцевого самоврядування в Україні, є Постанова Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 року №385 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року»⁸⁵¹.

Вказана стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року варта уваги в багатьох аспектах. Адже саме у ній визначено основні завдання для органів місцевого самоврядування, без вирішення яких не представлятиметься можливим протистояти детермінованим процесами глобалізації тенденціям просторового розвитку, які фактично не знають кордонів, а отже яких Україні не уникнути. Зокрема, такими викликами є: урбанізація, депопуляція села, зміна системи розселення; загальна відкритість світу щодо руху робочої сили, що впливає на відтік за межі країни як найбільш інтелектуальних, так і найменш кваліфікованих робочих кадрів; фінансово-економічна криза, обмеженість ресурсів (насамперед водних),

850 Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

851 Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#n11>

зростання світової потреби у продовольстві, орієнтація на території, які є найбільшими виробниками продовольства.

Звернувшись до окремих положень аналізованої Стратегії, можна прийти до висновку, що втілення ідей стійкого (збалансованого) розвитку в державну регіональну політику, власне збалансований регіональний розвиток є одним із ефективних засобів подолання значної кількості різноаспектних проблем соціального, економічного, екологічного характеру, що мають локальний прояв вираження та безпосередньо стосуються діяльності суб'єктів, наділених муніципальною владою. А це такі проблеми, як нерівномірність розвитку територій, зростання міжрегіональних соціально-економічних диспропорцій, значна диференціація розвитку районів та міст, у частині яких (більш як 30 відсотків) тривалий час спостерігається одночасне зниження рівня економічної активності та зменшення чисельності населення тощо. Більше того, з початку 2014 року з'явилися додаткові ризики, пов'язані як із зовнішнім впливом агресивних дій Російської Федерації стосовно Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та східних регіонів України, так і з внутрішніми чинниками, що породжені недосконалістю державної політики, в тому числі політики регіонального розвитку.

При цьому небезпечними наслідками окреслених вище тенденцій поряд із економічними проблемами розвитку також є значне розшарування населення нашої держави за рівнем доходів, поширення безробіття, соціальне невдоволення мешканців регіонів (фактично створення підґрунтя для проявів сепаратизму), зростання внутрішньорегіональних диспропорцій щодо розвитку інфраструктури, надання послуг населенню у сфері освіти, культури, охорони здоров'я та навколишнього природного середовища тощо.

Вплив нерозв'язаних соціальних проблем на рівень життя населення було посилено наслідками збройного конфлікту на сході України. У цілому такі чинники, як безпека для життя та здоров'я людей, поширення насильства, зокрема щодо жінок, прояви нерівності та дискримінації, збільшення масштабів крайньої бідності та соціального відторгнення, зростання чисельності соціально вразливих груп населення негативно впливають на людський потенціал України. Суттєву загрозу становить поширення відчуття соціальної несправедливості та недовіри суспільства до більшо-

сті державних інституцій. Відновлення економічного зростання та забезпечення рівного доступу всіх жінок та чоловіків до участі в економічному, соціальному та політичному житті, а також до основних соціальних послуг (особливо у сфері освіти та охорони здоров'я) є нагальними завданнями для забезпечення сталого розвитку⁸⁵².

В контексті зазначеного ще раз варто пригадати неодноразово згадані Глобальні Цілі сталого розвитку 2016-2030, затверджені у 2015 році на саміті ООН з питань сталого розвитку. Подолання бідності в усіх її формах та усюди (Ціль №1), подолання голоду, досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння стійкому розвитку сільського господарства (Ціль № 2), забезпечення здорового способу життя та сприяння благополуччю для всіх у будь-якому віці (Ціль №3), забезпечення справедливої та всеохоплюючої якісної освіти (Ціль №4), забезпечення наявності та раціонального використання водних ресурсів (Ціль № 6), сприяння поступальному, всеохоплюючому та стійкому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх (Ціль № 8), скорочення нерівності в середині країн та між ними (Ціль № 10), забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості та екологічної стійкості міст і населених пунктів (Ціль № 11) – це далеко не вичерпний перелік Цілей сталого розвитку 2016-2030, які з огляду на відображені вище проблеми, властиві регіонам України, мають до них безпосереднє відношення. Адже будучи орієнтованими на весь Світ (глобально), водночас спрямовані на їх усунення на рівні локальному – тобто в межах окремо взятих країн, їх складових адміністративно-територіальних одиниць.

Органи місцевого самоврядування є суб'єктами регіональної політики, яку вони повинні реалізовувати, виходячи із принципів конституційності, законності, субсидіарності, співробітництва, принципу стійкого розвитку та інших, закріплених в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року принципів. Під принципом стійкого розвитку в даному випадку розуміється забезпечення невиснажливого, ощадного та ефективного використання енергетичних, матеріальних, природних та інших ресурсів для задоволення потреб нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь.

852 Цілі сталого розвитку 2016-2030. Представництво ООН в Україні. – Режим доступу: <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholitia/tsili-staloho-rozvytku>

Також органи місцевого самоврядування, виступаючи в ролі співучасників реалізації державної регіональної політики, особливо через її територіальну (просторову) складову, активно сприяють безпосередньому втіленню концепції стійкого (збалансованого) розвитку. Під територіальною (просторовою) складовою державної регіональної політики прийнято розуміти досягнення рівномірного та збалансованого розвитку територій, розвиток міжрегіонального співробітництва, запобігання поглибленню соціально-економічних диспропорцій шляхом формування «точок зростання», активізації місцевої економічної ініціативи та зміцнення потенціалу сільської місцевості, забезпечення соціально-економічної єдності і рівномірності розвитку регіонів з метою створення рівних умов для розвитку людини. Адже на виконання вищеперелічених завдань поряд із Державною стратегією розвитку 2020 значною мірою спрямовані розроблені на рівні місцевого самоврядування так звані муніципальні стратегії розвитку.

Процеси глобалізації, міжнародної міждержавної інтеграції, власне намагання України повноцінно інтегрувати в європейське співтовариство, протягом останніх років супроводжуються формуванням на національному рівні нормативно-правового підґрунтя, яке визначає не тільки бачення майбутнього розвитку нашої держави⁸⁵³, але й чітко конкретизує умови, способи, засоби та механізми його досягнення. Одним із таких нормативно-правових документів є Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 року № 5⁸⁵⁴.

Важливо розуміти, що Стратегія сталого розвитку для України – це не лише виконання міжнародних зобов'язань, це передусім можливість звільнитися від неефективних застарілих практик, що перешкоджають країні ефективно розвиватися, перейти до актуальної концептуально відмінної моделі розвитку, ключовим в якій є тріада економічного, соціального й екологічного аспектів, що мають взаємовраховуватися і взаємокоригуватися. Це також стимулюватиме пошук альтернативних рішень, які не шкодитимуть ані довкіллю, ані інтересам місцевих громад⁸⁵⁵.

853 Указ Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019 року № 722/2019. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019>

854 Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 № 5. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

855 Ще раз про сталий розвиток. Програма розвитку Організації Об'єднаних націй. – Режим доступу: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2017/06/07/revisiting-sustainable-development-.html>

Виходячи із аналізу положень структурних елементів вищевказаної Стратегії, можна помітити, що в ній місцевому самоврядуванню відводиться одна із ключових ролей на шляху до досягнення показників стійкого (збалансованого) розвитку не тільки в межах окремо взятої локальної території (регіону, міста, села, селища), але й усієї країни.

Перш за все варто зазначити, що серед векторів поступу на шляху до досягнення окресленої вище мети ініціатори Стратегії (Глава держави та його представники; Фонд «Відродження»; Європейський Банк Реконструкції та Розвитку та ін.) виокремлюють чотири ключові напрями: вектор розвитку, вектор безпеки, вектор відповідальності та, так званий, вектор гордості.

Роз'яснюючи зміст безпосередньо вектора відповідальності, у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» поряд із антидискримінаційними положеннями закріплена норма, згідно якої територіальним громадам повинна надаватися можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення, а також свого добробуту. І, що особливо важливо, саме територіальні громади повинні нести відповідальність за розвиток усієї країни. Таке формулювання трансформує концептуальну візію феномену територіальної громади. Адже остання у відповідному аспекті сприймається не тільки як первинний суб'єкт муніципальної влади, орієнтований на самостійне та під свою відповідальність розв'язання в межах Конституції та законів України, а також статутів, локальних питань (проблем), що впливають із колективних інтересів жителів-членів територіальної громади. Здійснюючи врядування своїми локальними справами, територіальна громада є «співучасником» розв'язання та вирішення загальнонаціональних, загальнодержавних проблем. Більше того, в такий спосіб вона опосередковано долучається і до розв'язання численних проблем глобального характеру. Територіальна громада таким чином ще глибше інтегрує до публічно-владної сфери правовідносин, стає одним із визначальних, системоутворюючих її компонентів, засвідчуючи тим самим активний розвиток муніципальної влади та муніципалізму в Україні⁸⁵⁶.

856 Стрільчук В.А. Особливості реалізації принципу стійкого розвитку та стратегічної орієнтації в муніципальному законодавстві / В. А. Стрільчук // Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі : 36. наук. ст. за матеріалами V Міжнар. наук.-практ. конф. (Житомир, 18 травня 2017 р.) / Мін-во освіти і науки України ; Жит. нац. агроекологічний ун-т. – Житомир: Видавець О.О. Євенок, 2017. – С. 206

Інший вектор руху, відображений у Стратегії – вектор розвитку також засвідчує про особливу роль інституту місцевого самоврядування у побудові дійсно європейської України, тобто держави із високими стандартами життя, держави, яка відповідатиме визнаним світовою спільнотою показникам стійкого (збалансованого) розвитку. Вектор розвитку – це забезпечення стійкого розвитку держави, проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищення стандартів життя. При цьому, серед першочергових реформ, зокрема таких як реформа системи національної безпеки та оборони, антикорупційна реформа, судова реформа та реформа правоохоронної системи, також є реформа державного управління через децентралізацію⁸⁵⁷. Зводиться вона до наступного: відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування. Звичайно, вказану групу принципів доцільно було б доповнити не менш важливим принципом стійкого (збалансованого) розвитку та стратегічної орієнтації місцевого самоврядування.

Центральне місце в системі нормативних актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб займають статuti територіальних громад сіл, селищ, міст⁸⁵⁸. Будучи однією із форм муніципально-правових актів, статuti територіальних громад є безпосереднім результатом локальної нормотворчості.

Вони є важливою нормативною умовою функціонування територіальної громади та органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Адже саме орієнтація на прийняття статutів територіальних громад як власних «комунальних конституцій» найоптимальніше відповідає ідеям субсидіарності та самоорганізації населення за місцем проживання, розмаїття й свободи вибору жителями напрямів і видів локальної діяльності щодо вирішення питань місцевого значення⁸⁵⁹.

857 Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 № 5. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

858 Петришина М. Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування: сутність та особливості / М. Петришина // Вісник академії правових наук України. - 2012. - № 1. - С. 72.

859 Анимица Е.Г., Тертышный А.Т. Основы местного самоуправления. - М.: ИНФРА-М, 2000. – С. 121

З огляду на це важливо з'ясувати: а чи знаходить місце у відповідній українській муніципальній нормативній практиці концепція стійкого (збалансованого) розвитку? Чи можна вважати «комунальні конституції» тією локальною формою закріплення та вираження ідей стійкого (збалансованого) розвитку на місцевому рівні, яка тим самим засвідчила б добровільний, демократичний вибір жителями концепту стійкого розвитку як одного із напрямів власної локальної діяльності?

Статут територіальної громади є не лише документом, так званою «конституцією міста», що регламентує діяльність територіальної громади та її взаємовідносини з органами місцевої влади. Статут є одним із елементів творення самої громади та її повноцінного ефективного стійкого розвитку⁸⁶⁰.

З огляду на практику локальної статутної нормотворчості в Україні варто зазначити, що у ній мають місце прецеденти визнання та закріплення безпосередньо на рівні статуту територіальної громади як основоположного нормативно-правового акту місцевого самоврядування концепції стійкого (збалансованого) розвитку. Детальніше зупинимось на окремих із них.

В контексті вищезазначеного одним із кращих прикладів є статут територіальної громади міста Львова, затверджений ухвалою Львівської міської ради від 07.12.2017 № 2667 (zareestrovano Nakazom Holovnoho territorial'nogo upravlinn'ia iustitcii u Lviv's'kii oblasti Ministerstva iustitcii Ukraini vid 27.12.2017 № 645/6, svidoctvo pro derzavnu reestratsiu Statutu territorial'nogoivromadi m. Lvova vid 27.12.2017 № 5).

Перше, на що варто звернути увагу, аналізуючи положення відповідного статуту саме в аспекті стійкого (збалансованого) розвитку, є те, що уже в преамбулі до Статуту зазначається, що Львівська міська рада як представницький орган місцевого самоврядування м. Львова, приймає Статут територіальної громади з усвідомленням власної відповідальності перед попередніми, нинішнім і прийдешніми поколіннями за збереження надбань культурної спадщини, а також за сталий соціально-економічний, культурний, освітній та науковий розвиток м. Львова.

⁸⁶⁰ Статут територіальної громади. Офіційний веб-портал Чернігівської міської ради. – Режим доступу: <http://www.chernigiv-rada.gov.ua/rozvitok/rozvitok-statut>

Закріплюючи правові засади місцевого самоврядування у місті Львові (стаття 7), поряд із визнанням поваги до людської гідності, прав та свобод людини і громадянина, верховенства права, демократії, судового захисту прав територіальної громади також як окрема правова засада визнається стійкий розвиток міста Львова (п. 2.9 ч. 2). Також особливої уваги заслуговує стаття 10 Статуту, яка визначає принципи стійкого розвитку міста Львова. Зокрема, такими принципами є: соціально, економічно, культурно та екологічно збалансований розвиток; створення повноцінного життєвого середовища для сучасного покоління з врахуванням інтересів наступних поколінь; раціональне використання ресурсів (природних, трудових, виробничих, науково-технічних, інтелектуальних тощо); вдосконалення соціальної, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, екологічної інфраструктури; Запровадження енергоефективних, екологічно чистих та дружніх довкіллю технологій у всіх сферах життєдіяльності м. Львова.

Позитивним прикладом є статут територіальної громади міста Чернігова⁸⁶¹, у розділі 2 «Стратегія й основні напрямки розвитку міста Чернігова» якого, власне у статті 11 закріплено засади стійкого розвитку міста. Так, стратегія й основні напрямки розвитку міста Чернігова базуються на концепції стійкого розвитку усіх сфер соціально-економічного, політичного і культурного життя міста. При цьому стійкий розвиток ґрунтується на таких засадах як: вирівнювання якості та стандартів життя жителів усіх територій та районів міста; стабілізації і покращення економічної, соціальної, екологічної ситуації на території міста; розробки та запровадження механізмів пом'якшення впливу економічної кон'юнктури на розвиток територіальної громади; оперативного реагування на виникнення елементів соціальної кризи; забезпечення участі міської територіальної громади в процесах регіонального і державного планування; встановлення тісних ділових і культурних стосунків з іншими територіальними громадами, зарубіжними муніципальними утвореннями, використання досвіду партнерів і здійснення спільних проектів тощо. Забезпечується стійкий розвиток міста Чернігова через виконання програм стратегічного розвитку міста, цільових програм, а також щорічних планів соціально-економічного розвитку міста, які за-

⁸⁶¹ Статут територіальної громади міста Чернігова: Затверджений рішенням Чернігівської міської ради від 11 жовтня 2007 року. Офіційний веб-портал Чернігівської міської ради. – Режим доступу: <http://www.chernigiv-rada.gov.ua/rozvitok/rozvitok-statut>

тверджуються міською радою відповідно (ч. з ст. 11).

Слід зазначити, процесу інтеграції ідей стійкого розвитку у локальне статутне нормотворення активно сприяють у своїй діяльності українські та зарубіжні недержавні організації. Особливо варто відмітити Асоціацію міст України, яка свого часу розробила «Примірний статут територіальної громади» як зразковий документ, що покликаний допомогти органам місцевого самоврядування, а в першу чергу, об'єднаним територіальним громадам прийняти власну «місцеву конституцію», в тому числі з урахуванням засад стійкого розвитку.

Так, планування розвитку громади повинно бути спрямовано на оптимальне використання ресурсів громади, «забезпечення її сталого розвитку, збереження і примноження культурної спадщини, максимального задоволення інтересів різних поколінь членів Територіальної громади...»⁸⁶². Задоволення потреб членів Територіальної громади із врахуванням засад сталого розвитку повинно виступати в якості основних умов визначення цілей у плануванні соціально-економічного та культурного розвитку громади та її населених пунктів (ст. 1.5.5.).

На жаль, реально апробованих прикладів детального та системного закріплення на рівні нормативно-правових актів місцевого самоврядування статутного типу концепції стійкого (збалансованого) розвитку досить мало. Більшість із статутів територіальних громад потребує якісного оновлення та доповнення з урахуванням ідей стійкого (збалансованого) розвитку, власне їх локальної нормативної конкретизації через визнання та встановлення на рівні місцевого самоврядування принципу стійкого (збалансованого) розвитку та стратегічної орієнтації. Більше того, коли сьогодні уже є позитивно апробовані, наглядні приклади відповідної регламентації даного концепту.

Отже, в підсумку слід зазначити, що в цілому концепт стійкого (збалансованого) розвитку перебуває в муніципально-правовій площині регулювання, адже знаходить своє формальне вираження на рівні окремих джерел муніципального права, переважно конкретизуючись крізь призму категорії стійкого розвитку. Водночас не можна не помітити, що організаційно - правові засади забезпечення концепції стійкого (збалансованого)

⁸⁶² Практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад // Модуль 1: Примірний статут територіальної громади. Примірне положення про старосту, Київ . – 2016. – С.13

розвитку на рівні функціонування місцевого самоврядування в Україні потребують свого подальшого вдосконалення через комплексне, системне та якісне оновлення нормативно-джерельної бази муніципального права в розрізі закріплення та детального врегулювання відносин, пов'язаних із ідеями стійкого (збалансованого) розвитку, власне детального муніципально-правового регулювання принципу стійкого (збалансованого) розвитку та стратегічної орієнтації.

Цілком очевидно, що принцип стійкого розвитку та стратегічної орієнтації повинен бути максимально широко, комплексно на глибоко інтегрований в систему вітчизняного муніципального законодавства. Зокрема, починаючи безпосередньо з Конституції України, далі галузевих законів (при цьому йдеться не тільки про базовий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», але й про інші згадані вище галузеві нормативно-правові акти, а також, враховуючи перспективне муніципальне законодавство, обов'язково даний принцип повинен бути передбачений у Муніципальному кодексі України), статутів територіальних громад і закінчуючи звичайно на рівні програмних, стратегічно-прогностичних документів, прийнятих на рівні місцевого самоврядування: муніципальних стратегії розвитку; генеральних планів населених пунктів; щорічних програм збалансованого розвитку території.

В такому разі можна буде вести мову про формування на рівні національної правової системи, власне системи муніципального законодавства повноцінного нормативного підґрунтя та дієвого механізму для дійсно ефективної реалізації принципу стійкого (збалансованого) розвитку та стратегічної орієнтації. Що, безперечно, сприятиме євроінтеграційним прагненням локальних спільнот (територіальних громад), українського народу та держави в цілому, посиленню їх авторитету та ролі у транскордонному співробітництві, міжнародних міждержавних відносинах, побудові України як дійсно незалежної демократичної правової соціальної держави.

§ 3. Муніципальна стратегія розвитку як телеологічна домінанта стратегічного планування у територіальних громадах

Як відомо, концепція стійкого розвитку є визнаною світовою спільною парадигмою сучасного загальноцивілізаційного поступу. При цьому, одним із важливих аспектів, який здійснює вагомий вплив на її реалізацію є формування візії першочергових, найважливіших стратегічних завдань та цілей, від виконання та досягнення яких безпосередньо залежить майбутній розвиток. В зазначеному контексті доцільно пригадати вислів всевітньовідомого німецького вченого XVIII століття Георга Крістофа Ліхтенберга: «Майбутнє повинно бути закладено в сьогодні. Це називається планом. Без нього ніщо у світі не може бути гарним»⁸⁶³.

Стратегічне планування, результатом якого є документ стратегічного характеру (стратегія), входить в муніципально-правову дійсність як невід'ємний, детермінований локальними проявами процесів глобалізації елемент сучасного врядування. Будучи заснованим на принципі стійкого (збалансованого) розвитку, стратегічне планування також постає в якості необхідного засобу організації та моделювання майбутнього розвитку правових основ місцевого самоврядування, його структурних системоутворюючих елементів.

На підставі аналізу окремих положень підсумкового документу Саміту ООН зі сталого розвитку «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року»⁸⁶⁴ стає можливим наглядно продемонструвати значення, власне функціональну необхідність та аксіологію різнорівневої планувальної діяльності, яка формально виражена у стратегічних документах, заснованих на принципі стійкого розвитку та стратегічної орієнтації.

При цьому варто зазначити, що низка із поставлених у вищезазначеному документі цілей та спрямовані на їх досягнення завдання, безпосередньо адресовані локальній (місцевій) сфері існування та розвитку суспільства. А отже, стосуються безпосередньо місцевого самоврядування. Саме

863 Лихтенберг Г.К. Афоризмы. / Издание подготовил Г. С. Слободкин; Академия наук СССР. — М.: Наука, 1964. — С. 35

864 Цілі сталого розвитку в Україні. Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй. — Режим доступу: <http://sdg.org.ua/ua/sdgs-and-governments>

в геолокаційному відношенні місцем їх об'єктивації виступає локальна територія, на якій функціонують територіальна громада як первинний, самоврядний соціальний осередок, а також інші суб'єкти, наділені муніципальною владою. Власне, такою ціллю серед 17-ти згаданих вище ЦСР є Ціль № 11 «Стійкий розвиток міст та спільнот», якій в контексті вищевказаного варто приділити особливу увагу.

Так, реалізація даної цілі залежить від виконання таких завдань: підтримки позитивних економічних, соціальних та екологічних зв'язків між міськими, приміськими і сільськими районами на основі підвищення якості планування національного та регіонального розвитку (11. а); а також значного збільшення (до 2020 року) кількості міст і населених пунктів, що прийняли та реалізують комплексні стратегії і плани, спрямовані на усунення соціальних бар'єрів, підвищення ефективності використання ресурсів, пом'якшення наслідків зміни клімату, адаптацію до його зміни та здатність протистояти стихійним лихам, а також розробити й упровадити, відповідно до Сендайської рамкової програми зі зниження ризику лих на 2015–2030 роки, заходи з комплексного управління ризиками, пов'язаними з лихами, на всіх рівнях (11.б).

Фактично окреслені вище завдання визначають механізми досягнення Глобальної ЦСР № 11 містами, які прагнуть стати стійкими та розумними («smart city»). Власне одним з важливих складових елементів функціонування даних механізмів є реалізація комплексної стратегії розвитку міста, побудованої з урахуванням завдань Цілей Сталого Розвитку загалом. Адже забезпечення стійкого розвитку міста не обмежується необхідністю реалізації лише 11 глобальної ЦСР. Низка показників, які мають бути притаманні стійким та розумним містам залежать від виконання окремих завдань, які передбачені іншими ЦСР⁸⁶⁵.

Також про важливість планувальної діяльності та стратегічної орієнтації не тільки на національному, але і на муніципальному рівні наголошується у Національній доповіді «Цілі Сталого Розвитку: Україна», яка з урахуванням специфіки національного розвитку надає бачення орієнтирів досягнення нашою державою неодноразово згаданих ЦСР, затверджених на Саміті ООН зі стійкого розвитку у 2015 році⁸⁶⁶. Адже серед низки завдань,

⁸⁶⁵ Стратегія сталого розвитку міста Олександрії до 2030 року. – Режим доступу: http://olexrada.gov.ua/doc/eco/strategy2030_uk.pdf

⁸⁶⁶ Цілі Сталого Розвитку: Україна. Національна доповідь. Міністерство економічного розвитку і

спрямованих на досягнення на національному рівні стійкого розвитку міст та громад є: а) забезпечення розвитку поселень і територій виключно на засадах комплексного планування та управління за участю громадськості (завдання 11.2); б) забезпечення розробки і реалізації стратегій місцевого розвитку, спрямованих на економічне зростання, створення робочих місць, розвиток туризму, рекреації, місцевої культури і виробництво місцевої продукції (завдання 11.6).

Більше того, як зазначається у згаданій вище Національній доповіді, забезпечення стійкого розвитку міст, поселень та громад, як сприятливих середовищ проживання, вимагає перенесення акценту з адміністративно затверджуваних планів на стратегування територіального розвитку. При цьому, відповідні стратегії розвитку на локальному рівні мають бути сформовані з дотриманням принципів відкритості, інклюзивності та наукової обґрунтованості з одночасним впровадженням системи показників для подальшого моніторингу та громадського контролю у процесі їх реалізації.

Принцип стійкого (збалансованого) розвитку та стратегічної орієнтації є мегатрендом сучасного європейського муніципалізму та муніципального права. Потреби майбутніх поколінь беруться до уваги в поточній діяльності місцевого самоврядування. Рішення на місцевому рівні мають прийматися з урахуванням усіх видів витрат, як то екологічні, структурні, фінансові, економічні чи соціальні, з метою запобігання передачі проблем та напруги наступним поколінням. При цьому важливо, щоб існувало розгорнуте та стратегічне бачення майбутнього місцевої громади з розумінням того, що є необхідним для такого розвитку⁸⁶⁷. Очевидно, що вказаному тандемі принципів характерним є органічний взаємозв'язок і взаємозалежність.

Звичайно, варто розуміти, що процеси планувальної діяльності стратегічного характеру суб'єктів, наділених публічною владою, в тому числі муніципальною, які відповідним чином об'єктивовані у тих чи інших стратегіях, не є явищем абсолютно новим для національної правової системи. Адже, відповідна практика створення різнорівневих стратегій розвитку

торгівлі України, 2017. – Режим доступу: https://menr.gov.ua/files/docs/Національна%20доповідь%20ЦСР%20Україн_липень%202017%20ukr.pdf

867 Батанов О. В. Тенденції розвитку муніципального права в умовах глобалізації / О. В. Батанов // Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. -Одеса: Південний регіональний центр НАПрН України, 2016, № 9. - С. 24

мала місце й раніше, як на рівні загальнонаціональному, так і регіональному (обласному) та власне локальному (місцевому).

Так, протягом останнього десятиліття в Україні було розроблено декілька стратегій національного рівня, а саме: «Стратегія економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки», «Стратегія економічного та соціального розвитку України до 2011 року», «Стратегія економічного та соціального розвитку України (2004-2015 роки) «Шляхом європейської інтеграції»⁸⁶⁸. Прикрим є той факт, що жодна із них так і не була повною мірою реалізована.

Що стосується практики створення стратегій розвитку регіонального рівня, то як справедливо зауважують окремі дослідники даного питання, станом на сьогодні вже розроблено стратегії розвитку практично усіх областей нашої держави. І хоча відповідний підхід до стратегічного планування у більшості областей носить здебільшого формальний характер, водночас він засвідчує використання апробованого десятиліттями європейського досвіду щодо бачення майбутнього розвитку регіонів України. Більше того окремі стратегії економічного та соціального розвитку, розроблені зокрема у Львівській, Івано-Франківській, Чернігівській, Вінницькій та Сумській областях демонструють зразковий методичний та методологічний підхід, який визначений у документі «Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку»⁸⁶⁹.

Вартою уваги є відповідна практика окремих адміністративно-територіальних одиниць. Зокрема у місті Львові з 1991 по 2010 рр. було розроблено 115 стратегій, програм, концепцій за регіональним та галузевим принципом. Першим кроком у стратегічному плануванні на Львівщині стала «Стратегія розвитку Львівської області до 2015 року», розроблена у 2005 році Відділом Посольства Великої Британії з питань міжнародного розвитку для Львівської обласної адміністрації. Впродовж 2007-2010 років для Львова було розроблено ще декілька стратегій⁸⁷⁰. Всі ці стратегії

868 Комплексна стратегія розвитку Львова 2012-2025 рр. – Режим доступу: [https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/0/23349f49bc91ba52c225793400489747/\\$FILE/%D0%A1%D0%B5%D1%81%D1%96%D1%8F2.pdf](https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/0/23349f49bc91ba52c225793400489747/$FILE/%D0%A1%D0%B5%D1%81%D1%96%D1%8F2.pdf)

869 Панухник О.В. Методичне забезпечення стратегічного планування в регіонах України. // «Актуальні проблеми економіки» - науковий економічний журнал. – 2009. - №1. - С.152

870 Стратегічна концепція для Львова та області до 2025 року, ініційована та розроблена союзом консультантів – Expert Group; Стратегія міста Львова до 2027 року, Стратегія підвищення конкурентоспроможності економіки Львова.

включали в основному такі галузі: туризм, суспільний розвиток, надання послуг, охорона навколишнього середовища, ЄВРО-2012. Загалом стратегії, розроблені для Львова, описують економічний та соціальний розвиток міста через високі технології та інновації, розширення міжнародної співпраці, вдосконалення інфраструктури та покращення доступу інвесторів до регіону.

Аналогічна практика прослідковується в багатьох інших містах України (Вінниця, Чернігів, Ужгород, Дніпропетровськ (Дніпро) і ін.).

Сьогодні відповідна практика стратегічного розвитку міста швидко поширюється не тільки на міста обласного значення, але й на районні центри. Стихийний розвиток міст вже відходить у минуле, так як без визначених стратегічних цілей неможливо передбачити, як саме буде проходити процес розвитку, які зміни відбудуться в майбутньому і як саме місто буде реагувати на нові виклики. Щоб ефективно розвиватися, максимально використовувати свої сильні та розвивати слабкі сторони, вирізнитися на фоні регіону, місто мусить функціонувати згідно заздалегідь сформованої стратегії розвитку. В даному випадку стратегія є маяком, який показує найшвидший шлях розвитку міста⁸⁷¹.

Думається, обмежуватися практикою саме стратегічного планування виключно на рівні міста не варто. Адже така практика є не менш актуальною для інших елементів системи адміністративно-територіального устрою, зокрема таких як село та селище. Власне, правильність такого твердження підтверджується і національним законодавством.

Зокрема, як зазначається у пункті 8 Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів, розроблення регіональних стратегій повинно здійснюватися з урахуванням стратегій розвитку міст, селищ і сіл, першочергового розвитку депресивних територій, стратегічних пріоритетів розвитку районів відповідного регіону⁸⁷².

871 Комплексна стратегія розвитку Львова 2012-2025 рр. – Режим доступу: [https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uahvaly.nsf/0/23349f49bc91ba52c225793400489747/\\$FILE/%D0%A1%D0%B5%D1%81%D1%96%D1%8F2.pdf](https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uahvaly.nsf/0/23349f49bc91ba52c225793400489747/$FILE/%D0%A1%D0%B5%D1%81%D1%96%D1%8F2.pdf)

872 Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів. – Постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 932 Київ. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF>

Більше того, відповідна практика притаманна діяльності окремих об'єднаних територіальних громад⁸⁷³. Адже й об'єднані територіальні громади сьогодні вступають в новий етап свого існування. Вони отримали повноваження, ресурси власні та ресурси зовнішні. Вони є відповідальними перед своїми мешканцями за формування комфортного та безпечного середовища проживання. Для цього потрібен розвиток прогнозований та вмотивований. Потрібне планування розвитку та планування простору. І хоча за справедливим зауваженням А. Ткачука, В. Кашевського, П. Мавка станом на сьогодні належного досвіду в процесі формування стратегій розвитку ОТГ ще немає, але даний процес постійно розвивається, набуваючи тим самим позитивної динаміки⁸⁷⁴.

Як відомо, методологія стратегічного планування розвитку ОТГ в Україні була розроблена експертами програми ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» (ППРРУ)⁸⁷⁵. Під час численних дискусій, що супроводжують процес утворення ОТГ, часто використовується термін «стратегічне планування об'єднаної громади». Однак, термін «стратегічне планування» не може бути повноцінно застосованим на етапі створення перших ОТГ в Україні. Причина полягає в тому, що у новостворюваних ОТГ, умовно кажучи, відсутня «історія». Адже не представляється можливим відстежити поведінку територіальної громади як територіальної соціально-економічної системи за попередні періоди, а період ідентифікації базових умов, які матимуть суттєвий вплив на подальшу суб'єктність ОТГ, відбувався упродовж 2015-2018 років. Коли однією з ознак «стратегічності» плану є довгостроковий (понад 7 років) період планування. Тому у період становлення доцільною є розробка середньострокового (на 3-5 років) плану розвитку ОТГ. У подальшому (коли будуть визначені базові умови функціонування ОТГ), як стверджують відповідні експерти, можна буде розробляти стратегічні (довгострокові) плани розвитку ОТГ⁸⁷⁶.

873 Рішення сесії № 1 «Про затвердження Стратегії розвитку Мельниківської сільської ради об'єднаної територіальної громади на період 2017-2020 р.»; Рішення сесії №301 «Про затвердження Стратегії розвитку Новоборівської селищної об'єднаної територіальної громади на 2017-2020 роки» тощо.

874 Ткачук А.Ф. Стратегічне планування у громаді (навчальний модуль) / Анатолій Ткачук, Василь Кашевський, Петро Мавко. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – С.15.

875 Проект Європейського Союзу «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» (ППРРУ) розпочав свою діяльність у січні 2013 року та діяв до липня 2016 року.

876 Методологія стратегічного планування розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні. – Режим доступу: http://surdp.eu/uploads/files/SP_OTG_Methodology_UA.pdf

При цьому варто пам'ятати, що з інтенсифікацією процесів глобалізації останні вимагають застосування нових підходів до системи стратегічного планування, в тому числі й як у державно-правовій дійсності в цілому, так і в муніципально-правовій зокрема. Даний стан речей потребує, перш за все, зробити переоцінку важливості стратегічного планування. Він вимагає, так би мовити, нового «свіжого» погляду, у якому прослідкувати-меться відхід від надмірної декларативності, формалізму та недооцінення дійсного значення сучасних стратегій розвитку до усвідомлення їх важливості та необхідності, а також усвідомлення усієї повноти відповідальності компетентних суб'єктів, громадськості при їх розробленні, обговоренні та безпосередньому втіленні у реальну дійсність.

І якщо, з огляду на таке різноманіття регіональних та місцевих стратегій розвитку, факт існування практики розробки стратегій розвитку на муніципальному рівні є очевидним, то констатація факту концептуально дослідженого, належним чином сформованого і аргументованого муніципальною юридичною наукою теоретичного підґрунтя для даної практики навряд чи відповідала б дійсному стану речей. Власне дана прогалина й зумовлює актуальність, а отже і доцільність пропонованого дослідження.

Якщо уявлення про те, чим є стратегія, в чому полягає її природа, функціональне спрямування, з точки зору економічної науки, інших соціогуманітарних наук (психологія, медицина, історія, політологія, державне управління) є достатньо сформованим та вивченим, то в межах юриспруденції окреслені питання малодосліджені.

Один із аргументів, який, здавалося зміг би роз'яснити таку ситуацію, пояснити «незацікавленість» вчених-правознавців до розкриття сутнісно-змістовних характеристик поняття «стратегія», її значення саме в аспекті юридичної науки, або ж окремих її галузей, могло бути невикористання даного поняття на законодавчому рівні, фактична відсутність юридичних документів стратегічного характеру або, іншими словами, стратегій. Але в дійсності, як відомо, ситуація діаметрально протилежна, чим, власне ще раз підкреслюється її парадоксальність. Яскравим тому свідченням є наведені вище приклади різнорівневого стратегічного планування, формальним вираженням якого є відповідні стратегічні документи.

Перш за все варто зазначити, що «стратегія» є поняттям широковживаним, багатограним та міжгалузевим. З етимологічної точки зору, в основі

його походження лежить давньогрецьке «strategos», що буквально означає «мистецтво генерала», або ж тлумачиться дещо ширше, а саме як мистецтво керівництва суспільною, політичною боротьбою⁸⁷⁷. При цьому, як справедливо зауважує Л. В. Діденко, військове укорінення поняття «стратегія» не звужує поле його використання, а швидше навпаки розширює.

Першочергово звернемося до лексико-фразеологічного аспекту в розумінні значення слова «стратегія». Власне в академічному словнику української мови тлумачення змісту слова «стратегія» зводиться до таких трьох підходів: 1. Мистецтво підготовки і ведення війни та великих воєнних операцій; 2. Мистецтво суспільного і політичного керівництва масами, яке має визначити головний напрям їх дій, вчинків; 3. І на кінець, як спосіб дій, лінія поведінки кого-небудь.⁸⁷⁸

У свою чергу, в авторитетних зарубіжних (англомовних) джерелах тлумачного змісту під стратегією розуміється «план дій, який дає можливість досягти довгострокової або загальної мети»⁸⁷⁹; «план, що використовується для досягнення чогось»⁸⁸⁰.

Система планування муніципального розвитку поряд із відповідними стратегіями також складається із різноманітних планових, програмних документів, прийнятих органами місцевого самоврядування.

Адже в процесі здійснення територіального планування потрібно враховувати цілий комплекс різноманітних просторових, економічних, соціальних, культурно-духовних, екологічних та інших чинників, від яких власне залежить місцевий розвиток. З огляду на це, на тій чи іншій локальній території розробляється не один, а низка планувальних документів, кожен з яких має власний об'єкт, принципи, призначення тощо. Разом вони формують цілісну нормативну систему планування місцевого розвитку.

Так, обов'язковими для розробки, базовими видами планувальних документів на місцевому рівні є: 1. Стратегії місцевого розвитку. 2. Просторові програми (Генеральні плани населених пунктів). 3. Щорічні програми соціально-економічного розвитку та культурного розвитку території⁸⁸¹.

877 Кондрашова-Діденко В. І. Интеллектономічна стратегія країнового розвитку за умов глобалізування світу / В. І. Кондрашова-Діденко, Л. В. Діденко // Міжнародна економічна політика. – 2012. – Спец. вип. : у 2 ч. – Ч. 2. – С. 189.

878 Словник української мови : в 11 т. / [редкол.: І. К. Білодід (голова), А. А. Бурячок, В. О. Винник та ін.]. – К. : Вид-во «Наукова думка», 1970–1980. – Т. 9: С. – 1978. – С. 751.

879 Oxford Learner's Dictionary of Academic English online. – Режим доступу: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/strategy>

880 Cambridge Dictionary online. Cambridge University Press. – Режим доступу: <https://dictionary.cambridge.org/ru/словарь/англо-русский/strategy>

881 Берданова О., Вакуленко В. Стратегічне планування місцевого розвитку. Практичний посібник

Фактично, муніципальна (місцева) стратегія розвитку має стати основним документом, за яким організовується робота з розробки і корегування галузевих, соціально-економічних, фінансових програм, Генерального плану, а потім і правил землекористування та забудови. В стратегії визначаються основні пріоритети місцевого розвитку, найважливіші проекти для реалізації заявлених ідей. Генеральний план і містобудівна документація забезпечують формування необхідної земельної бази для того, щоб визначені в стратегічному плані наміри були реалізовані. Стратегічні пріоритети у середньостроковому вимірі набувають вигляду комплексних соціально-економічних і секторальних програм. Поточна діяльність і робота з реалізації середньострокових цілей знаходять своє відображення у щорічних програмах соціально-економічного розвитку, які тісно пов'язані зі щорічним бюджетом⁸⁸².

Проте, на практиці, як відзначають деякі вітчизняні, а також зарубіжні автори, досить часто категорії «стратегія» та «план» використовують взаємозаміно, фактично має місце їх ототожнення⁸⁸³.

На сьогодні одним із найбільш поширених розумінь стратегії є її визначення в якості довгострокового плану дій. Стратегія як план є домінуючим сприйняттям, але сучасні спеціалісти і консультанти з стратегічного розвитку все частіше звертають увагу на стратегію як узгоджений напрямок. Це обумовлено тим, що зовнішні умови стають все більш динамічними і складання плану в довгостроковій перспективі не виправдовує себе через постійну необхідність вносити численні зміни. Натомість використання узгодженого довгострокового бачення дозволяє більш гнучко реагувати на зміни і дотримуватися чіткого курсу розвитку. Місто як соціально-економічна система є надзвичайно складною і непередбачуваною, з величезною кількістю змінних чинників, крім того для більшості сфер життя міста характерна висока швидкість змін, особливо в реаліях України⁸⁸⁴.

/ [Бер- данова О., Вакуленко В.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка де- централізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – С.9

882 Євтухова Т.І. Стратегічне планування муніципального розвитку: навчально-методичний посібник / Т.І. Євтухова та ін // ДП «Укртехінформ». – Київ, 2013. – С. 81

883 Свистович М. Б. Сутність та основні поняття стратегічного планування / М. Б. Свистович // Державне управління: теорія та практика. - 2013. - № 2. - С. 37-43; Florian Hauser Municipal Development Strategy Process: A toolkit for practitioners / Florian Hauser, Milan Marjanovic// 2010 VNG International. – р. 54;

884 Комплексна стратегія розвитку Львова 2012-2025 рр. – Режим доступу: [https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/0/23349f49bc91ba52c225793400489747/\\$FILE/%D0%A1%D0%B5%D1%81%D1%96%D1%8F2.pdf](https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/0/23349f49bc91ba52c225793400489747/$FILE/%D0%A1%D0%B5%D1%81%D1%96%D1%8F2.pdf)

Розробивши, так званий, практичний інструментарій для підвищення ефективності процесу стратегічного планування муніципального розвитку, Ф. Хаусер та М. Марьянович зазначають, що значення слів «стратегія» та «план» цілком схожі – це певний метод досягнення визначеного результату. Однак існують і відмінності між цими словами. План – це схема, програма для досягнення певної мети. План має дуже конкретний характер і не допускає відхилення. Якщо «План А» не працює, як правило його не повторюють та не змінюють. Швидше, за таких обставин переходять до «Плану В», тобто іншого набору дій. З іншого боку, стратегія – макет або ідея, що використовується для досягнення конкретної мети. Стратегія дуже гнучка і відкрита для адаптації та зміни, коли це необхідно. Огляд стратегії стає частиною процесу⁸⁸⁵.

Планування майбутнього, яке є невідомим, допомагає стратегічно вирішувати різні сценарії, з якими може зіткнутися територіальна громада, і бути готовою змінити власну стратегію, щоб мати змогу рухатися вперед, а не починати спочатку. Стратегія розвитку, яка показує, як муніципалітет адаптується до майбутнього, може бути доповнена чітким муніципальним генеральним планом зонування та просторового розвитку.

Як зауважує А. М. Михненко, «стратегія» поряд з іншими категоріями, зокрема такими, як людина, громадянське суспільство, глобалізація, інтеграція та іншими є власне однією із основних категорій, якою оперує сучасне суспільне управління⁸⁸⁶. Під останнім розуміються фундаментальні поняття, що відображають найбільш суттєві властивості, закономірні зв'язки та відношення об'єктів у суспільному управлінні, а також процес їх пізнання.

В енциклопедичному словнику з державного управління стратегія визначається як підхід до розв'язання критично важливих і складних (стратегічних) проблем; модель програмування діяльності для досягнення встановлених цілей. Вона обов'язково визначає пріоритети (першочергові для реалізації напрями, цілі, проблеми), які дають корисну основу для розподілу обмежених ресурсів⁸⁸⁷. Варто зазначити, що даний енциклопе-

885 Florian Hauser Municipal Development Strategy Process: A toolkit for practitioners / Florian Hauser, Milan Marjanovic// 2010 VNG International. – p. 10

886 Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Троциньського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – С. 313

887 Шаров Ю. П. «Стратегія». Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П.

дичний словник є цікавим не тільки тому, що містить тлумачення змісту поняття «стратегія». Вартий він уваги ще й тому, що у ньому також можна віднайти тлумачення змісту взаємопов'язаних із аналізованою категорією понять, а саме таких як: «стратегія розвитку», «національна стратегія», «планування стратегічне», «стратегічні цілі» тощо.

В хронологічному аспекті, початком активного застосування категорії «стратегія» серед наукових кіл, його подальшим дослідженням, а згодом і формуванням на основі цих досліджень низки самостійних шкіл є кінець 60-х, початок 70-х років минулого століття. Це стосується, в першу чергу, представників економічної науки, адже саме наукова економічна сфера стала тим сприятливим середовищем, в якому заклалися теоретичні підвалини щодо розуміння стратегії як невід'ємного елементу, від якого залежить подальший розвиток об'єкту: стратегія розвитку організації чи підприємства, економічна стратегія в цілому.

Згодом поняття «стратегія» набуло широкого застосування серед вчених різних наукових сфер, не обмежуючись економічною сферою наукового пізнання. Водночас, сформовані в межах економічної теорії школи не можуть залишатися поза нашою увагою, адже з їх допомогою стає можливим глибше пізнати сутнісні характеристики категорії «стратегія», а отже краще зрозуміти та розкрити сутність власне муніципальної стратегії розвитку. З огляду на це доцільно звернутися до короткого аналізу найбільш відомих із них.

Так, один із основних засновників першої із шкіл стратегії, так званої школи дизайну, відомий американський історик та економіст А. Д. Чандлер в одній із своїх фундаментальних робіт «Стратегія і структура» (1962 р.) визначив стратегію організації як «встановлення основних довгострокових цілей і завдань підприємства, прийняття курсу дій і розподілу ресурсів, необхідних для виконання поставлених цілей»⁸⁸⁸. У даному визначенні, як зауважує Л. В. Страшинська, прослідковується тлумачення стратегії як певного методу розподілу ресурсів між поточними і майбутніми видами діяльності організації, спрямованого на досягнення поставленої мети. Таким чином звідси випливає, що стратегія – це метод досягнення поставленої мети, а точніше загальний, усебічний план досягнення цілей. При

Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – С. 679

888 Chandler A. D. Jr. Strategy and Structure: Chapters in the History of American Enterprise / A. D. Jr. Chandler. - MIT Press : Cambridge, MA, 1962. - p.18

цьому основним процесом у виборі та розробці стратегії автор визначав раціональне планування⁸⁸⁹.

Не менш відомий представник іншої школи стратегії (школа планування), теж американський вчений І. Ансофф визначав стратегію – як складну і потенційно міцну зброю, за допомогою якої організація може протистояти змінним умовам⁸⁹⁰. Фактично, школа планування під стратегією розуміла впорядковану послідовність взаємопов'язаних дій і розглядала її переважно як систематичний процес формального планування⁸⁹¹.

Когнітивна школа (Е. Хафф, М. Лайлс, Г. Бейтсон та ін.), опираючись на психологічні аспекти людського пізнання стверджує, що в основі формування стратегії лежить власний набутий досвід, знання суб'єкта, що здійснює стратегічне планування, його ментальність тощо. Стратегія є результатом пізнавальної діяльності стратега.

Представники так званої школи влади (Дж. Боуер, Г. Аллісон, Л. Макміллан і ін.) відстоювали думку, що стратегія є результатом процесу політичних перемовин та переконань. Формування стратегії визначається владними і політичними силами⁸⁹². Водночас, вони скептично ставилися до можливості формування та прийняття оптимальної стратегії, адже остання в наслідок політичних ігор, політичної боротьби в будь-якому разі буде піддана викривленню та порушенню відповідно.

На думку представників школи конфігурації (Г. Мінцберг, Дж. Лемпел, Д. Міллер та ін.) стратегія є процесом трансформації. При цьому, як зазначає Г. Мінцберг, стратегія є не тільки планом, але також комплексом рішень та дій.

Школа культури (Д. Рікс, К. Рот, Р. Норманн та ін.) акцентує увагу на культурі як одному із визначальних факторів формування стратегії. Тобто, в основі побудови стратегії лежить система цінностей (матеріальних, духовних), набутих людством протягом певного історичного періоду. Вона є результатом колективного процесу, процесу соціального взаємозв'язку,

889 Страшинська, Л. В. Теоретико-методологічні підходи до визначення економічної стратегії як категорії економічної науки / Л. В. Страшинська // Продуктивні сили і регіональна економіка: зб. наук. праць. – К.: Рада по вивч. прод. сил України НАН України, 2007. – Ч. I. – С. 53

890 Ансофф І. Стратегическое управление. – М.: Экономика, 1989. – С. 55

891 Ліпич Л. Г. Підходи до визначення поняття стратегія / Л. Г. Ліпич, Н. О. Грицюк // Інвестиції: практика та досвід. - № 8/2013. – С. 132

892 Ліпич Л. Г. Підходи до визначення поняття стратегія / Л. Г. Ліпич, Н. О. Грицюк // Інвестиції: практика та досвід. - № 8/2013. – С. 133

що відображає спільні культурні переконання суб'єктів.

І на кінець, школа середовища (М. Ханнан, К. Дродж та ін.), яка головним фактором впливу на стратегію визначає саме зовнішнє середовище. При цьому, процес побудови стратегії є реактивним, тобто стратегія є результатом реакції на дію та вплив зовнішнього середовища.

Фактично кожна із представлених вище шкіл зробила вагомий внесок у дослідження природи стратегії, допомогла розкрити та зрозуміти її багатогранність та різноаспектність. Адже ті окремі аспекти, на яких виключно акцентували увагу представники тієї чи іншої школи стратегії (культура стратега, мета стратегії, дії, спрямовані на реалізацію мети, зовнішні умови формування стратегії тощо) не протиставляються один одному, а навпаки – доповнюють її, допомагають побачити її комплексно в цілісному вимірі.

При дослідженні безпосередньо муніципальної стратегії розвитку на працювання кожної із перелічених вище шкіл стануть в нагоді, оскільки з їх допомогою представляється можливим краще пізнати її природу та змістовне наповнення. Для прикладу, якщо взяти школу дизайну, то при екстраполяції її основної ідеї на муніципально-правовий рівень стає можливим показати необхідність стратегії, стратегічного планування для подальшого розвитку територіальних громад через усвідомлення важливості формування бачення майбутніх пріоритетів місцевого розвитку, встановлення відповідних цілей та завдань для їх досягнення.

У свою чергу, через ідею школи планування стає можливим поглянути на муніципальну стратегію розвитку як на результат систематичного процесу локального стратегічного планування, спрямованого як на використання позитивних факторів зовнішніх змінних умов глобалізованого світу, які впливають на розвиток територіальної громади через інтенсифікацію інтеграційних процесів, так і на одночасну протидію негативним факторам, детермінованим процесами глобалізації (загроза втраті локальної культурної ідентичності, відносної економічної незалежності, місцевих традицій тощо).

Через напрацювання когнітивної школи стратегії підкреслюється важливість урахування когнітивних ознак суб'єкта при формуванні стратегії. Не викликає сумніву та обставина, що при формуванні муніципальної стратегії розвитку якісно змістовна складова останньої не може не зале-

жати від так званого когнітивного стилю суб'єкта її формування: здатність сприймати, обмірковувати інформацію, аналізувати її, здатність використовувати ті чи інші логічні, методологічні правила в пізнавальній діяльності. Водночас, важливим фактором, який потрібно враховувати за таких умов, так це є те, що стратегія муніципального розвитку не є продуктом індивідуальної інтелектуальної діяльності. Це продукт колективної діяльності, оскільки при її формуванні участь приймає певна група людей – депутати місцевої ради, жителі-члени територіальної громади, громадські організації тощо. Але окремо взятий персональний життєвий, професійний досвід таких суб'єктів, рівень знань, ментальність безперечно впливають на формування змісту муніципальної стратегії розвитку.

У випадку формування Національної стратегії стійкого розвитку, інших стратегій державно-правового змісту, зокрема Національної стратегії у сфері прав людини, Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, Національної стратегії розвитку освіти в Україні, Національної стратегії наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля, існуючих регіональних та місцевих (локальних) стратегій розвитку тощо, ми розуміємо, що політична кон'юнктура в таких процесах є достатньо важливою, здійснює безпосередній вплив на їх змістовне наповнення, власне наступну реалізацію. Достовірність ідей школи дизайну, а якщо бути точнішим обґрунтований нею скептицизм відносно можливості формування та прийняття оптимальної стратегії, на превеликий жаль, виправдовує майже двадцятилітня історія національного стратегічного панування. Адже, як уже було зазначено вище, за такий тривалий час жодна із розроблених стратегій так і не знайшла свого реального втілення в практиці національного державотворення та правотворення. Нерідко, причиною тому була політична боротьба, власне зміна розстановки сил на національній політичній карті.

Звичайно, цьому є логічне пояснення, оскільки національна стратегія повинна відображати бачення майбутнього розвитку нації, країни і зміна політичної кон'юнктури об'єктивно може впливати на наступне бачення такого майбутнього. Але цікавим є той факт, що у нашому випадку причиною невиконання намічених завдань та відповідно, недосягнення поставлених цілей стало не стільки кардинально протилежне бачення цього майбутнього політичними елітами, скільки недооцінення значення та важливості відповідних стратегій, відсутність політичної волі, а інколи й

відчуття відповідальності, а також недосконале законодавство.

У випадку формування муніципальних стратегій розвитку даний досвіт повинен обов'язково враховуватися з тим, щоб в майбутньому максималь-но унеможливити виникнення таких ситуацій на рівні функціонування місцевого самоврядування в частині стратегічного планування. Для цього потрібно комплексно та всесторонньо дослідити природу, функціональне спрямування та змістовне наповнення відповідних стратегій, визначити їх місце та роль у нормативно-правовій базі місцевого самоврядування, підкреслити їх значення як для майбутнього розвитку муніципального права, місцевого самоврядування, так і для розвитку демократичних процесів та громадянського суспільства в Україні в цілому.

Наступною ідеєю школи конфігурації, яка допомагає усвідомити, що муніципальна стратегія розвитку – це не тільки план майбутнього, документ, що відображає лише кінцеву мету. Адже у ньому також повинно бути прописано, як саме цю мету можна досягти, що для цього потрібно зробити, які завдання виконати. Без цього сама по собі стратегія як документ є неефективною.

Через напрацювання представників школи культури стає можливим поглянути на муніципальну стратегію розвитку як на документ, що відображає уніфіковане бачення локальною групою власного майбутнього розвитку, його тенденцій та пріоритетів. Така стратегія стає відображенням системи духовних, матеріальних цінностей жителів-членів територіальної громади, їх представницьких органів, показує їх соціальний взаємозв'язок, виражає спільні культурні переконання.

На кінець, цінність школи середовища полягає в тому, що її ідея сприяє кращому розумінню того, чим саме є муніципальна стратегія розвитку в сучасних умовах, для чого вона потрібна. Адже, відображаючи загально-прийнятую концепцію стійкого (збалансованого) розвитку як одну із головних ідей майбутнього поступу, вона дійсно сьогодні є результатом реакції на дію та вплив процесів глобалізації. При цьому, муніципальна стратегія повинна бути як реактивною, тобто допомагати органам місцевого самоврядування адаптувати розвиток території до зовнішніх змін, так і проактивною – спрямовувати дії у потрібному напрямку⁸⁹³.

⁸⁹³ Берданова О., Вакулєнко В. Стратегічне планування місцевого розвитку. Практичний посібник. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. Київ: ТОВ «Софія-А». 2012. С. 14.

Намагаючись розкрити значення, а також показати юридичну природу стратегій, прийнятих безпосередньо на рівні функціонування місцевого самоврядування, слід зазначити, що в такому разі мова йде, перш за все, про муніципальні стратегії, як документи локального (місцевого) розвитку.

На превеликий жаль, сьогодні єдиного юридично закріпленого, тим самим нормативного дефінітивного визначення поняття «муніципальна стратегія розвитку» немає. Не менш прикро, що аналогічна ситуація має місце і на рівні муніципально-правової доктрини. З огляду на це, перед наукою муніципального права постає завдання у формулюванні відповідного визначення, тим самим закладення вкрай необхідного теоретичного підґрунтя не тільки для осмислення та розуміння принципу стратегічної орієнтації та відповідного планування на рівні функціонування територіальної громади та органів і посадових осіб місцевого самоврядування, але й сприяння глибшому осмисленню теоретичних основ та розвитку нормотворчості на рівні функціонування місцевого самоврядування.

При цьому, з методологічної точки зору, сформулювати відповідне визначення представляється можливим за умови аналізу його крізь триаду таких філософських категорій як «сутність», «зміст» та «форма». Адже муніципальна стратегія розвитку, будучи об'єктивованою, має власну форму вираження, якою є відповідний документ. Водночас, даний документ володіє сутнісно-змістовими характеристиками, через які стає можливим ідентифікувати та розкрити його юридичну природу.

Як показує практика, стратегія місцевого розвитку стала сьогодні невід'ємним елементом системи актів, що приймаються на рівні функціонування місцевого самоврядування. З огляду на це виникає закономірне запитання: яке місце займає та відповідно яку роль виконує вказаний документ в системі джерел муніципального права? Чи можемо ми стратегію місцевого розвитку, зважаючи на її програмний, орієнтуючий на майбутню перспективу характер, назвати джерелом муніципального права? Чи володіє вона усіма ознаками останнього? Очевидно, що сформульовані вище питання стосуються нормативно-правових основ місцевого самоврядування.

Історичний світовий досвід реформ, що проводяться в сфері місцевого самоврядування в ряді держав світу, політичні та наукові суперечки з приводу перетворень цієї сфери, наукові дослідження в галузі муніципальних

правових відносин з усією очевидністю свідчать про те, що істотною умовою розвитку місцевого самоврядування є його нормотворчість. В Україні склалася безпрецедентна ситуація: нормотворчість в органах місцевого самоврядування реально функціонує, не маючи при цьому належного теоретичного осмислення і правового фундаменту⁸⁹⁴.

Саме в нормотворчості органів та посадових осіб місцевого самоврядування необхідні скоординовані дослідження, дії у розробці та реалізації юридичної тактики і стратегії. Водночас без чіткого з'ясування природи даних юридичних явищ важко вирішувати наукові та практичні питання, пов'язані з раціональною організацією та подальшим удосконаленням нормотворчості й реалізації відповідних муніципально-правових актів, їх юридичною інтерпретацією і систематизацією. Очевидно, що недостатній рівень розробленості на загальнодержавному рівні ускладнює розробку юридичної стратегії також і на місцевому рівні⁸⁹⁵.

Визначаючи, чи є стратегія юридичною, слід виходити з того, що, на відміну від інших видів стратегій, безпосередньо юридична стратегія переслідує виключно правові цілі. Тобто, коли цілі, для реалізації яких створюється стратегія, пов'язані зі зміною права, правової практики, то такого роду стратегія є юридичною. Якщо ж право виступає виключно у ролі засобу (одного із засобів) досягнення поставлених цілей, то така стратегія має ненормотворчий характер. Якщо ж зміст документу в певній мірі носить юридичний характер (наприклад, коли мова йде про зміцнення правопорядку, забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина, забезпечення прав корінних нечисленних народів і національних меншин, забезпечення рівноправності тощо), то в такому випадку доцільно вести мову про комплексну стратегію, яка консолідує в собі політичну, соціальну, економічну та правову стратегії.

Власне такий підхід скеровує нас до думки, що муніципальна стратегія розвитку повинна мати комплексний характер. Адже в ній відображається спроба територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, виходячи із локального прояву об'єктивно існуючих реалій

894 Баймуратов М. Європейські стандарти локальної демократії в Україні: досвід усвідомлення та прагматичного сприйняття // Українсько-грецький міжнародний науковий юридичний журнал «Порівняльно-правові дослідження», 2006. – № 1. – С. 95

895 Інституційно-функціональна організація місцевої влади в Україні: сучасний стані перспективи розвитку: аналітичний огляд / Битяк Ю. П., Любченко П. М. та ін. / за ред. С. Г. Серьогіної, І. В. Яковюка. – К. – 2009. – С. 67.

рівня розвитку соціальної, економічної та екологічної складових змодельовати шлях до майбутнього стійкого (збалансованого) розвитку, який поряд із інтересами сучасників враховуватиме також інтереси майбутніх поколінь даної локальної спільноти. Саме концепт стійкого (збалансованого) розвитку, становлячи основу відповідних стратегій муніципального розвитку, виконує роль так званого медіатора, що покликаний в тому числі через вдосконалення муніципального правового регулювання економічної, соціальної, екологічної сфер «примирити» економіку з екологією на благо як сучасного, так і майбутнього локального соціуму, локальної спільноти.

Більше того, про комплексний характер муніципальної стратегії розвитку міста засвідчують і самі назви таких стратегій. Зокрема, стратегія розвитку міста Львів на період часу з 2012 по 2025 роки так і називається «Комплексна стратегія розвитку Львова 2012-2025 рр.». Як зазначено у ній, «вироблення методології для створення «Комплексної стратегії розвитку міста Львова» було надзвичайно важливим етапом спільної роботи над стратегією. Узагальнення світового досвіду і подальша імплементація його на львівську модель створення стратегії є тим підходом, який повинен забезпечити найбільш якісний процес створення та реалізації стратегії. Використовуючи досвід, здобутий під час створення «Стратегії підвищення конкурентоспроможності міста Львова до 2015 року», «Інтегрованої концепції розвитку центральної частини міста», «Плану сталого енергетичного розвитку м. Львова до 2020 року», «Генерального плану Львова до 2025 року», і вивчивши світову та національну практику, місцева влада консолідувала здобуті знання в цій Комплексній стратегії».

Слід зауважити, що комплексність, або іншими словами спільність, єдність, стосується в цілому стратегії не тільки через множинність питань, які вона містить, їх багатовекторність. Адже консолідуючи різні сфери майбутнього розвитку людей, локальних груп, націй, народів в напрямку стійкого (збалансованого) розвитку, вона одночасно є важливим засобом консолідації представників різних соціальних груп та утворень в суспільстві (громадських, політичних, наукових, вікових, соціальних тощо).

А отже вбачаємо доцільність у з'ясуванні питання, як в цілому в науковій юридичній думці представлено розуміння стратегії як документу. Тобто, зупинимось детальніше на аналізі її формальних ознаках.

Так, К. В. Смірнова, досліджуючи на дисертаційному рівні джерела

права Європейського Союзу, стратегії відносить до так званих внутрішніх джерел права. Йдеться про такі різновиди документів, як спільні стратегії, установчі документи, регламенти, директиви, постанови, спільні позиції, рішення та рамкові рішення⁸⁹⁶. При цьому, як зауважує В. В. Форманюк, загальні або спільні стратегії, прийняті в рамках діяльності ЄС, слід віднести до рекомендаційних актів (soft law), тобто актів, які не володіють загальнообов'язковою силою. Адже вони позбавлені такої важливої ознаки, як нормативність⁸⁹⁷.

Багато вчених-правознавців узагалі називають такі джерела права як спільні стратегії, сумісні дії тощо лише «інструментами» спільної зовнішньої політики ЄС (М. Л. Ентін, О. А. Делінський та інші)⁸⁹⁸.

В. Омельчук, аналізуючи окремі аспекти Національної стратегії у сфері прав людини, власне показуючи наявний органічний взаємозв'язок між зазначеною стратегією, а також Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» та Стратегією національної безпеки України, ідентифікує їх саме акти нормативно-правового характеру⁸⁹⁹. Так, посилаючись на зміст окремих положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (п.п. 1, 2), автор стверджує, що у цьому нормативно-правовому акті містяться положення про ідеї гідності та свободи, підвищення стандартів життя і, що важливо для досліджуваної у статті проблеми, – забезпечення гарантій безпеки громадян.

Зарубіжний (білоруський) вчений І. І. Пляхимович державні стратегії поряд із державними програмами та концепціями відносить до політико-програмних документів. Вказані документи, як правило, санкціонуються (встановлюються) практично усіма видами нормативно-правових актів в залежності від суб'єктів їх прийняття (законами, указами, постановами, розпорядженнями, ухвалами, місцевими рішеннями органів муніципальної влади тощо). При цьому, як зауважує автор, юридична сила політи-

896 Смирнова, К. В. Джерела права Європейського Союзу [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. юрид. наук : 12.00.11 / Ксенія Володимирівна Смирнова. – Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка. - К., 2005. – С. 7.

897 Форманюк В. В. Система джерел права Європейського Союзу / В. В. Форманюк // Південноукраїнський правничий часопис. - 2015. - № 2. - С. 87.

898 Аналіз державних стратегічних документів України щодо врахування адаптованих для України Цілей Сталого Розвитку до 2030 року : Аналітична доповідь. – К. : Інститут суспільно- економічних досліджень, 2017. – С. 30.

899 Омельчук В. Національна стратегія у сфері прав людини як чинник актуалізації завдань оперативного-розшукової діяльності: адміністративні проблеми реалізації / В. Омельчук // Вісник Національної академії прокуратури України. - 2015. - № 4. - С. 18

ко-програмних документів тотожна юридичній силі нормативно-правового акта, яким вони безпосередньо санкціоновані⁹⁰⁰.

Також слушною, на наш погляд, є думка відносно того, що державну стратегію як політико-програмний документ не варто розглядати в так званому «чистому» політичному аспекті, відірвано від юридичної складової⁹⁰¹. Хоча, за великим рахунком, вона і використовуються для вираження загальної політики держави, її візії в тій чи іншій галузі (сукупності галузей) суспільних відносин та (або) державного управління. Однак основним засобом реалізації політики держави, незалежно від сфери її застосування, є правове регулювання. Тому, в так званих документах планувального характеру, політичні аспекти завжди подаються та розглядаються крізь призму права. В них політичні тези супроводжуються викладом елементів правової політики. Такий стан речей дає цілком правомірні підстави визначати державну стратегію не як документ виключно політичного, але політико-правового характеру. Тим більше, що в більшості випадків юридична форма їм надається за допомогою введення їх в дію (встановлення) відповідним правовим актом органу публічної влади, про що вже згадувалось вище.

В іншому програмному документі стратегічного характеру – Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2016 – 2020 роки []⁹⁰², у вступній частині зазначається, що відповідна Стратегія розроблена відповідно до програмних нормативно-правових актів, зокрема Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України 12 січня 2015 р., № 5; Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України 25 серпня 2015 р., № 501; Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України 26 травня 2015 р., № 287;

900 Пляхимович И.И. «Свод законов или источников права» // Право. бу. – 2008. – № 1. – С. 203-204.

901 Мушинский М.А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом //Юридическая техника. 2015. - № 9. - С. 488.

902 Стратегія розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016-2020 роки. – Режим доступу: <http://www.aprnu.kharkiv.org/doc/strategiya.pdf>

Таким чином, можна припустити, що муніципальні стратегії розвитку, будучи затвердженою рішенням відповідного представницького органу місцевого самоврядування⁹⁰³ набувають формально-юридичних ознак останнього.

У відповідності до положень частини 1 статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР, місцева рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень.

Так, основними вимогами, яким повинні відповідати правові акти прийняті (видані) органами та посадовими особами місцевого самоврядування є: вони повинні мати характер письмового документу з особливою формою вираження інформації, що міститься в ньому; мати характер офіційного правового документа, який відбиває особливості органа, який приймає (видає) його; мати чітку цільову орієнтацію, яка у концентрованій формі виражає місцеві (муніципальні) інтереси, публічно-владну природу та обов'язкову форму вираження; регулювати суспільні відносини за допомогою правових норм і приписів; бути актом, офіційно визнаним державою із забезпеченням державного примусу; припускати дії, застосування і виконання норм і приписів, що містяться в акті, у реальній дійсності⁹⁰⁴.

Останнім часом стратегічні та програмні документи набувають все вагомішого значення в процесі проведення вкрай необхідних реформ в Україні, тим самим займають важливе місце в системі джерел національного права. Підтвердженням цьому слугує «План законодавчого забезпечення реформ в Україні», схвалений Постановою Верховної Ради України від 04 червня 2015 року, № 509-VIII. Вказаний документ, окреслюючи конкретні орієнтири здійснення реформ і визначаючи засоби їх реалізації,

903 Рішення Київської міської ради «Про затвердження Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року» від 15 грудня 2011 року № 824/7060 (Із змінами і доповненнями, внесеними рішенням Київської міської ради від 14 травня 2015 року № 463/1327). – Режим доступу: <http://kmr.gov.ua/content/strategiya-tozvytku-mista-kyueva>; Рішення Чернігівської міської ради «Про Стратегію розвитку міста Чернігова на період до 2020 року» № 14/VII – 4, від 29 грудня 2016 року. – Режим доступу: <http://www.chernigiv-rada.gov.ua/document/rishennya-sesii/11365>; Рішення Великокогаївської сільської ради «Про затвердження Стратегії розвитку Великокогаївської сільської об'єднаної територіальної громади 2017-202» від 15 березня 2017 року № 265. – Режим доступу: <https://velykogaivska-gromada.gov.ua/docs/17831/>; Рішення сесії селищної ради №501 «Про затвердження Стратегії розвитку Калитянської об'єднаної територіальної громади на 2017-2025 роки». – Режим доступу: <http://kalytyanska.gromada.org.ua/docs/32502/>;

904 Джерела конституційного права України : [монографія] / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; [Ю.С. Шемчушенко та ін.]. Київ : Наукова думка, 2010. – С. 334.

переслідує мету закріплення пріоритетних напрямів удосконалення правового регулювання суспільних відносин на засадах системності та взаємоузгодженості, забезпечення ефективності відповідного реформування⁹⁰⁵.

Також саме стратегічні документи відображають шляхи всебічного оновлення усіх сфер суспільного життя та вимагають комплексного бачення перспектив законодавчої підтримки національних реформ. Власне, такі стратегічні документи⁹⁰⁶ вказаний вище План називає інституційними джерелами законодавчого забезпечення реформ в Україні.

Проаналізувавши розділ III (Регіональна політика та децентралізація) Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, можна помітити, що Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», а також інші стратегічно-планові документи, виконуючи функцію інституційних джерел реформ, також формують концептуальні засади законопроектів щодо реформ в частині децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування, реформування служби в органах місцевого самоврядування тощо. Таким чином, наведені стратегічні та планові документи фактично генерують як появу нових муніципально-правових норм, так і якісно оновлюють існуючі муніципально-правові норми, виступаючи в ролі нормативно-правової основи реформи місцевого самоврядування в Україні.

Слід зазначити, що муніципальна стратегія розвитку виступає в ролі правоутворюючої детермінанти норм муніципально-правового змісту. Адже міська рада як один із ключових інституційних механізмів реалізації муніципальної стратегії розвитку, поряд із організаційним та фінансовим забезпеченням реалізації положень місцевої стратегії розвитку повинна також попідквуватися про відповідне правове забезпечення. Для прикладу, як зазначається у Розділ 4. «Інституційні механізми реалізації стратегії» міста Олександрія, одним із важливих заходів в управлінні реалізацією Стратегії є розроблення інноваційного механізму управління стратегічним розвитком міста, а також підготовка розпорядчих документів з цього

905 Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні Верховна Рада України / Постановою Верховної Ради України від 04 червня 2015 року, № 509-VIII.- Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-19ч>

906 Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 "Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020"; Позачергове послання Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє та зовнішнє становище України" від 27 листопада 2014 року; Програма діяльності Кабінету Міністрів України, схвалена Постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 року № 26-VIII; Угода про Коаліцію депутатських фракцій "Європейська Україна" у Верховній Раді України восьмого скликання.

питання. Тому міська рада м. Олександрії поряд із системоутворюючими програмними документами (Міські Інфраструктурні плани; цільові програми, спрямовані на вирішення завдань стратегічного розвитку) також бере на себе зобов'язання приймати та затверджувати відповідні розпорядчі документи, необхідні для реалізації Стратегії та вказаних програмних документів⁹⁰⁷.

Досліджуючи проблеми юридичної природи, юридичної техніки, а також співвідношення категорій «стратегія», «концепція» та «доктрина», деякі зарубіжні автори справедливо зазначають, що логічно виправданою є послідовність: доктрина - концепція – стратегія⁹⁰⁸. Оскільки, на підставі доктрини може бути вироблена концепція, яка, в свою чергу, повинна бути реалізована в стратегії. І що особливо важливо відзначити, враховуючи вищевказаний контекст, так це те, що дотримання відповідної послідовності зменшує рівень абстрактності та, водночас, значно підвищує ступінь нормативності вказаних документів.

Отже, муніципальна стратегія розвитку, затверджена відповідним рішенням представницького органу місцевого самоврядування – місцевою радою, є джерелом муніципального права. Дана група локальних стратегічних документів програмного характеру ще раз засвідчує динаміку розвитку, еволюційність процесів навколо поняття джерел муніципального права. Власне, значною мірою поява такого нового джерела муніципального права зумовлена дією процесів глобалізації на правову матерію, інтенсифікацією інтеграційних процесів як у світі в цілому, так і в Україні зокрема. Адже сформований міжнародною спільнотою концепт стійкого (збалансованого) розвитку, його ефективне запровадження потребує різнорівневого стратегічного планування, формування на цій основі цілей та завдань з їх виконання. Що, у свою чергу, потребує якісного оновлення муніципального законодавства, зокрема його розвитку в напрямку створення нормативної основи для виконання поставлених завдань та досягнення цілей стійкого (збалансованого) муніципального розвитку.

Тому, в системі джерел муніципального права муніципальні стратегії розвитку доцільно виокремити в окрему групу – джерела муніципального права стратегічно-планового характеру.

907 Стратегія сталого розвитку міста Олександрії до 2030 року. – Режим доступу: http://olexrada.gov.ua/doc/eco/strategy2030_uk.pdf

908 Мушинский М.А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом //Юридическая техника. 2015. - № 9. - С.499

В Україні процес стратегічного планування розвитку адміністративно-територіальних одиниць як територій «дислокації» місцевого самоврядування, територій в межах яких місцеві жителі безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, територій як меж поширення та реалізації муніципальної влади, набув іманентного характеру в муніципально-правовій дійсності. Такий процес потребує якісного юридичного, нормативно-правового супроводу, в результаті якого на рівні функціонування місцевого самоврядування приймаються документи стратегічного характеру – муніципальні стратегії розвитку.

Загалом, під стратегією розвитку (організації, сфери діяльності) прийнято розуміти результат стратегічного планування, що базується на аналізі зовнішнього і внутрішнього середовища організації та визначає опорні концептуальні положення стосовно бажаного і можливого майбутнього (стратегічне бачення розвитку, пріоритетні напрями розвитку й проблеми, ієрархічну систему цілей, систему індикаторів успішності реалізації стратегії, комплекс політик реалізації стратегії), а також систему програмно-цільових засобів (проектів, програм) досягнення стратегічних настанов. Як зауважує Ю. П. Шаров, у державному управлінні України своєрідний бум стратегічного планування, що розпочався наприкінці 90-х рр. минулого століття і продовжується нині, виявився у розробці численних стратегій розвитку міст, регіонів, територій, окремих організацій публічного сектору⁹⁰⁹. Відразу зауважимо, що так званий бум стратегічного планування сьогодні має місце не тільки в межах державного управління. Він є характерним для публічного управління загалом, в тому числі місцевого самоврядування як однієї із форм реалізації публічної (муніципальної) влади.

Намагаючись дефініціювати поняття «муніципальна стратегія розвитку», варто враховувати той факт, що воно є комплексним та багатограним. Такий висновок постає з урахуванням сучасного розуміння змістовного наповнення відповідних стратегій, в яких повинні відображатися стратегічні цілі, досягнення яких є вирішальним для загального результату місцевого розвитку; обов'язково враховуватися та виражатися громадська ініціатива; концентрувати головні зусилля в потрібний час у потріб-

⁹⁰⁹ Шаров Ю. П. «Стратегія розвитку». Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – С. 680

ному місці; передбачати таку гнучкість поведінки, щоб використовувати мінімум ресурсів для досягнення максимального результату; визначати скоординоване керівництво; окреслювати коректний порядок дій; забезпечувати гарантовані ресурси⁹¹⁰.

Наступним варіантом дефінітивного визначення муніципальної стратегії розвитку є її розуміння як системи принципів і положень, кількісних та якісних параметрів, орієнтованих на досягнення певних соціально-економічних результатів розвитку муніципальних утворень у віддаленій перспективі⁹¹¹.

Ефективне управління кожним муніципалітетом передбачає деталізацію та аналіз реального стану показників локальних сфер життєдіяльності та розвитку, ситуацій, в яких муніципалітет працює на даний момент, а також яке майбутнє бачення відповідного розвитку. Тут найголовнішим є з'ясування можливих шляхів досягнення цілей майбутнього локального розвитку з подальшою їх регламентацією у стратегічних документах місцевого характеру (стратегіях місцевого розвитку). У такий процес, без сумніву, повинен бути залучений абсолютно весь муніципальний потенціал. Оскільки стратегічні цілі формують ядро будь-якої стратегії.

При цьому варто пам'ятати, що стратегічне планування розвитку громади повинно включати ряд факторів: розробку соціально-економічного аналізу, SWOT-аналізу, визначення і відбору конкурентних переваг, визначення концепції (бачення) розвитку і стратегічних цілей. Іншими словами окреслений процес ще часто називають стратегічною платформою або стратегією розвитку. Всі стратегічні задуми засновані на стратегічній платформі, як будинок на фундаменті. Саме тому стратегія не повинна покладатися на недостовірні висновки, а на міцний фундамент у вигляді стратегічної платформи⁹¹².

З реформою децентралізації публічної влади в Україні відповідальність за майбутній розвиток адміністративно-територіальних одиниць

910 Берданова О., Вакуленко В. Стратегічне планування місцевого розвитку. Практичний посібник / [Берданова О., Вакуленко В.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – С.13

911 Євтухова Т.І. Стратегічне планування муніципального розвитку: навчально-методичний посібник / Т.І. Євтухова та ін // ДП «Укртехінформ». – Київ, 2013. – С. 140

912 Методологія стратегічного планування розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні: Підтримка політики регіонального розвитку в Україні EuropeAid/132810/C/SER/UA. – Режим доступу: <http://surdp.eu/Methodology-of-strategic-planning-for-hromadas>

все-більше переходить від державної влади до влади муніципальної. З огляду на що остання повинна оволодіти сучасним інструментарієм побудови муніципальних стратегій розвитку. Узагальнення аналогічного світового досвіду і його подальша імплементація на ту чи іншу локальну модель створення стратегії є одним із вкрай важливих підходів, який повинен забезпечити найбільш якісний та ефективний процес формування та подальшої реалізації стратегічних документів на рівні функціонування місцевого самоврядування.

Так, залучення різних суб'єктів до процесу стратегічного планування структурує і організовує територіальну громаду. У процесі спільного обговорення загальних проблем і роботи над пошуком шляхів їх розв'язання, люди і організації починають краще розуміти один одного. З'являється можливість зіставлення та узгодження своїх інтересів з інтересами інших груп і територіальної громади в цілому. За рахунок цього відбувається консолідація активної частини територіальної громади на основі усвідомлення загальних інтересів, у людей з'являються нові зацікавленості й можливості.

Крім того, залучення різних представників населення до роботи з формування стратегії розвитку є реальним кроком до подолання таких явищ як недовіра людей у можливість «спільної справи», взаємна недовіра, відсутність у них конкретних уявлень про власне майбутнє, неготовність до спільних дій. Подолання цього є серйозним внеском у підвищення людського потенціалу територіальної громади⁹¹³.

Без створення громад «стійкого розвитку» не можна розраховувати на побудову держави, яка б у своїй діяльності засвідчувала підтримку та солідарність у реальному досягненні визначених міжнародною спільнотою цілей збалансованого розвитку. Стратегії місцевого, регіонального та національного розвитку повинні передбачати та комплексно і всесторонньо вирішувати проблеми, зумовлені процесами глобалізації на відповідних рівнях: місцевому (локально-територіальному); регіональному на національному відповідно.

913 Берданова О. В., Вакуленко В. М., Гринчук Н. М., Колтун В. С., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Управління розвитком об'єднаних територіальних громад на засадах громадської участі: навч. посіб. / [О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук, В. С. Колтун, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук] – К. : – 2017. – С. 55.

Очевидно, що саме муніципальна стратегія розвитку повинна бути тим першочерговим документом, що спонукатиме локальну нормотворчість до врегулювання муніципально-правових відносин на основі та з урахуванням балансу в тріаді сфер існування людини (економіки, соціальної сфери та екології) через забезпечення економічного зростання та соціального добробуту при мінімізації негативних наслідків для довкілля.

Післямова

Найсуттєвішими результатами представленого на розсуд читача дослідження, що зумовлюють його самостійність і значимість, нове бачення шляхів вирішення конституційно-правових проблем організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах є нижченаведені висновки, теоретичні узагальнення та відповідні пропозиції:

1. У числі актуальних теоретичних та практичних проблем конституційного та муніципального права останніх десятиліть важливіше значення набуває визначення місця та ролі місцевого самоврядування та децентралізованого управління в механізмі публічної влади, концептуальне обґрунтування та практична реалізація муніципальних прав людини, затвердження збалансованих взаємовідносин центральної влади та територіальних громад, місцевих представницьких та виконавчих структур, публічно-владних інститутів та самодіяльних структур громадянського суспільства.

2. Зарубіжний досвід переконливо підтверджує унікальну роль та значення місцевого самоврядування у подоланні господарсько-економічних, соціально-культурних та, подекуди, політико-правових проблем суспільства. Послідовна інституціоналізація та конституювання місцевого самоврядування передбачає докорінну зміну сутності та змісту політичних, соціальних, економічних відносин, перетворення людини на активного учасника управлінських процесів на локально-регіональному рівні. Муніципальна влада є найбільш наближеною до територіальної громади формою публічного владарювання. Вона здатна найбільш оперативно, усвідомлюючи відповідальність перед тією ж громадою, реагувати на її потреби та зацікавлена в наданні справді якісних муніципальних послуг в соціальній сфері, на відміну від державних органів, які досить часто керуються не соціальними інтересами та потребами місцевого населення, а зовсім іншими чинниками.

3. Зарубіжна муніципальна практика та вітчизняний досвід реформ у сфері місцевого самоврядування переконливо доводять необхідність втілення в життя основних ідей та принципів сучасного муніципалізму, який пропагує відродження, визнання, усебічне застосування, гаранту-

вання різноманітних форм прямої та представницької демократії на місцевому рівні, необхідність самоорганізації населення та наділення громад широкими повноваженнями, що в свою чергу й забезпечить досягнення основної мети сучасної конституційної реформи – децентралізацію влади та субсидіарність прийнятих рішень. Вплив концептуальних засад сучасного муніципалізму прослідковується у процесі розробки механізму реалізації завдань та функцій територіальних громад, ролі місцевого самоврядування у вирішенні різнопланових питань місцевого значення, насамперед, у сфері соціального захисту, житлово-комунального господарства та охорони здоров'я, де ключова роль відводиться самій територіальній громаді та різноманітним формам громадського контролю.

4. З багатьох питань теорії муніципалізму у вітчизняній та зарубіжній доктрині муніципального права існують іноді доволі полярні точки зору. Сьогодні ми не знаходимо ні оптимальних визначень, ні єдності концептуальних підходів до з'ясування правової природи, змісту та сутності місцевого самоврядування. Особливо це є характерним для держав перехідного періоду та «нової» або «молодої» демократії, у яких конституційне та муніципальне регулювання суспільних відносин та процесів усе ще носить незавершений та не завжди продуманий характер. Широта та багатогранність феномену місцевого самоврядування детермінує існування різних, іноді діаметрально протилежних, суджень, коли деякі вважають його зміцненням державності за рахунок посилення місцевого самоврядування, інші пов'язують самоврядування з ідеалами демократії, треті, навпаки, уявляють його як систему, яка на практиці не працює. Іншими словами, багатовимірний характер місцевого самоврядування та полярність думок, яка супроводжує його, дозволяють будь-якій зацікавленій стороні знайти або привабливе, або відштовхуюче у тому, що вона хотіла б побачити у цьому інституті сучасної політики та права.

5. Сьогодні концептуально-теоретичне осмислення місцевого самоврядування здійснюється за різними напрямками дослідницького пошуку. Так, розповсюдженими є погляди на місцеве самоврядування як на принцип організації та здійснення влади на місцях, форму самоорганізації та самодіяльності громадян; складову частину організації управління суспільством або децентралізовану форму управління; гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади самостійно або

під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення; принцип організації та здійснення публічної влади та детерміноване цим принципом право місцевого населення, громадян-мешканців відповідної території (територіальних громад) незалежно і самостійно вирішувати питання місцевого значення; форму автономного здійснення публічної влади; основу конституційного ладу; право громадян, місцевої співдружності на самостійне завідування місцевими справами; політичне право громадян, самоорганізовану публічну владу та самоздійснюване управління на місцях та багато інших позицій та доктринальних підходів.

6. Сучасні дослідники проблем теорії та практики муніципалізму аналізували співвідношення місцевого самоврядування з соціально-політичними ідеями, які визнають об'єктивність та закономірність його походження та розвитку. Для них характерні певні методологічні підходи, які забезпечують системність парадигмального пізнання муніципальної проблематики. Хоча в основі цих концепцій та теоретичних конструкцій знаходяться вже встановлені інститути, їх аналіз здійснюється через призму історико-філософських, соціологічних та правових ідей, які вироблені суспільством. Так, вони характеризують місцеве самоврядування як одну з форм соціального явища – самоврядування, підсистему в системі самоврядування народу, предмет регулювання галузі муніципального права тощо.

7. Ми переконані, що розробка теоретичного поняття може мати успіх, якщо вона приносить позитивні результати на практиці. Сформульовані у зарубіжній та вітчизняній науці загальнометодологічні положення та концептуальні підходи щодо сутності та змісту сучасного муніципалізму мають пряме відношення до вітчизняної конституційної моделі місцевого самоврядування та доктрини локальної демократії, яка знаходиться у стадії формування та має доленосне значення для цивілізованого становлення та розвитку муніципальної влади – публічної влади територіальних громад.

Але і муніципальна наука має ініціювати розвиток концепцій та стратегій розвитку самих територіальних громад, без чого немає їх антикризового розвитку. Тому, концептуально-конституційні засади місцевого самоврядування та концептуальний розвиток територіальних громад, по-перше, невідривно пов'язані, по-друге, презентують механізми одно-

часного регулювання: політична, соціологічна, економічна, психологічна та правова модель територіальної громади та муніципальної влади повинні бути розроблені в єдиному режимі. Тільки тоді можна говорити про ефективне місцеве самоврядування, дієздатні територіальні громади та сподіватись на швидке становлення муніципальної влади в Україні.

8. В сучасних умовах конституційної модернізації та активного реформування багатьох сфер суспільного життя в Україні, інтерес до проблем місцевого самоврядування у порівняльному ключі не лише виправданий, а вкрай необхідний. Адже системний, комплексний характер місцевого самоврядування об'єктивно

имає аналізу концептуально-конституційних основ місцевого самоврядування та виявлення чинників та умов його становлення у зарубіжних країнах. Аксиоматично, що місцеве самоврядування виникає не відразу у вигляді системи, а спочатку у вигляді певних передумов, об'єктивних чинників, які формуються за сприятливих умов. Однією з таких умов і є конституційно-правова основа місцевого самоврядування.

9. Проведений авторським колективом компаративний аналіз інститутів місцевого самоврядування через призму концептуально-конституційних основ локальної демократії має важливе теоретико-методологічне значення. Маючи перед собою конституційно-правову основу місцевого самоврядування та визначені у них моделі та форми організації публічної влади, дослідивши злети та кризи державності у різних зарубіжних державах, розглянувши характер стосунків місцевого самоврядування з іншими суб'єктами та інститутами політичної організації суспільства, усвідомлюючи причини трансформації цих взаємовідносин, можна проаналізувати сутність, зміст та форму функцій держави у сфері місцевого самоврядування, зрозуміти причини та наслідки різновекторного ставлення держави до цього інституту в різні епохи тощо. Адже не викликає сумнівів, що існує прямий, безпосередній зв'язок між моделлю політичної системи та політичною моделлю місцевого самоврядування як елемента громадянського суспільства і публічної влади. Більш того, історичні традиції, національно-культурні особливості та політична модель місцевого самоврядування також впливають на державну муніципальну політику, конституційну регламентацію місцевого самоврядування і територіальних колективів та поточне муніципальне законодавство, практику його реалізації тощо.

10. На погляд авторів, лише комплексне порівняльно-аналітичне вивчення конституційної історії, теорії та практики зарубіжного муніципалізму, усебічне науково-теоретичне обґрунтування вітчизняної моделі місцевого самоврядування та, на основі цього, адекватне оформлення правосуб'єктності класичних муніципально-правових інститутів – територіальних громад, законодавче закріплення та реальність гарантій їх функціонування, утворюють сприятливий ґрунт для подальшого розвитку локальної демократії в Україні, становлення моделей українського муніципалізму та конституціоналізму.

11. Порівняльно-аналітичний аналіз зарубіжного муніципального досвіду переконливо доводить, що колосальний вплив на розвиток інститутів місцевого самоврядування має формування муніципальної культури, яка включає сформовані в результаті їх функціонування демократичні муніципальні цінності й традиції, що служать гарантією прав і свобод громадян тощо. Адже місцеве самоврядування організується і функціонує як структура, що враховує історичні, національні, етнічні, культурні й інші особливості, спільні риси відповідної територіальної спільноти. Місцева специфіка, причому не тільки природно-географічна, але і традиції, уклад життя, культура значно впливають на формування інститутів самоврядування, характер їхньої взаємодії, визначають управлінську активність жителів, правила і процедури прийняття управлінських рішень. Це дозволяє будувати місцеве самоврядування та його діяльність з максимальною розмаїтістю.

У цьому плані можна стверджувати, що муніципально-правові інститути у сукупності утворюють класичний муніципалізм лише тоді, коли в них віддзеркалюються муніципальна культура, самоорганізація населення та його здатність до самовідповідальності за стан місцевого життя; демократичне суспільство і правова держава; свобода особи, муніципальні права і свободи громадян; інструменти влади, які поєднують безпосередню демократію, та органи, які сформовані демократичним шляхом, які випробовують на себе вплив народу, мають необхідні повноваження та засоби впливу одне на одного; виборча система, яка заснована на загальності, свободі та змагальності виборів; політичний плюралізм та багатопартійність тощо.

12. Світовий досвід свідчить, що передумовою муніципалізму та конституціоналізму, є не лише наявність історичних, духовних, економічних,

політичних та інших устоїв суспільства і держави. Необхідним компонентом стійкого муніципального розвитку є наявність стабільного нормативно-правового фундаменту. Насамперед мова йде про наявність конституції та чіткої конституційної моделі муніципальної демократії. Причому, в умовах «перехідного» стану суспільства і держави, раціональніше всього вести мову саме про корисність самого офіційного тексту конституції. Важко забезпечити реалізацію найдемократичніших конституційних ідей, а місцеве самоврядування – одна з них, якщо замість єдиного тексту існують розрізнені рішення. Єдиний текст конституції має системоутворююче значення для суспільства і держави, це величезний політико-організуючий та соціально-культурний фактор. Не випадково з прийняттям конституції пов'язується закінчення одного та початок нового етапу у соціально-політичній історії країни.

Слід зазначити й те, що наявність єдиного тексту конституції – безумовно, не самоціль. Конституція, як і будь-який закон, не є панацеєю від усіх проблем, вона лише створює умови для розвитку того чи іншого явища. Конституційне визнання місцевого самоврядування – це перший крок до довготривалого процесу самоорганізації населення. Конституціоналізм тут має прояв у тому, що за допомогою конституції визнається або закріплюється набір муніципально-правових інститутів. Конституція, заснована на ідеології конституціоналізму та демократичного самоврядування, втілює їх основні елементи як через текст, так і через відповідну практику її застосування, є стрижнем вільного демократичного ладу, його основною складовою. Тому, наприклад, на сучасному етапі розвитку українського суспільства, слід усвідомлювати, що конституція жодним чином не продукує політичних, економічних або соціальних реформ та не створює демократії і місцевого самоврядування. Але вона створює для них конституційні умови та можливості.

Втім, враховуючи колосальний концептуальний та прагматичний потенціал конституційного регулювання суспільних процесів, думається, що порівняльний аналіз спільного та відмінного у нормативній фіксації та формах практичної реалізації інститутів місцевого самоврядування в демократичних державах сучасного світу, особливостей історичного минулого і сучасного прагнення до розбудови суверенної і незалежної, єдиної і неподільної, демократичної соціально-правової держави, в якій люди-

на, її життя і здоров'я, честь і гідність, права і свободи, вільний розвиток людської особистості, справедливість і політичний плюралізм є вищими цінностями та гарантуються, є підтвердженням інституціоналізації та необхідності існування в демократичному суспільстві цього самостійного виду публічної влади.

13. Зарубіжний досвід конституційного регулювання місцевого самоврядування показує, що конституції більшості країн в основному встановлюють загальні принципи утворення та діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, їх права, уникаючи надмірної деталізації. Не дивлячись на суттєву концептуальну відмінність громадського та державного підходів до місцевого самоврядування, які відтворюються у конституціях різних країн, не можна не відмітити практичної складності абсолютного уособлення і протиставлення державної влади і місцевого самоврядування навіть в умовах високорозвиненої муніципальної демократії.

Більш того, варто усвідомлювати, й те що критерієм істинності та реальності місцевої демократії та самоврядування є не обсяг або форма конституційної регламентації, а демократичність політичного режиму відповідної держави, здатність реалізовувати у ній основні права і свободи людини і громадянина, ефективність діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, тобто усе те, що концептуально пов'язане з такими категоріями конституційного порядку, як «якість життя», «спосіб життя населення», «гідність життя». Ці лексичні формули виконують соціально-оціночну функцію та покликані відбивати ступінь задоволення потреб і запитів місцевих жителів, що не піддаються прямому кількісному виміру. До показників якості життя, його гідності відносяться характер і зміст праці та дозвілля, задоволеність своїм приватним життям, ступінь задоволеності людини своїм станом як вільної особистості, суспільною та політичною активністю, спілкуванням, самовираженням і саморозвитком), ступінь комфорту в праці й у побуті, ступінь реалізації моральних цінностей. Сюди можна віднести і показники середньої тривалості життя громадян на даній території, рівня захворювань, зміни демографічної і соціальної структури населення тощо.

14. Порівняльно-аналітичний аналіз зарубіжного муніципального досвіду концептуально виводить нас на розуміння місцевого самоврядування та локальної демократії через призму прав людини, насамперед, права людини на вільний розвиток своєї особистості. Це право належить до

числа суб'єктивних конституційних прав узагальнюючого характеру. Воно передує всім іншим правам і свободам людини і громадянина, які у різних аспектах його конкретизують. Суть цього права полягає в тому, що громадяни та інші особи (іноземці, біженці, особи без громадянства), маючи всі права і всі свободи, закріплені і гарантовані конституцією, використовують їх у власних інтересах, за своїм розсудом розвивають свої здібності. Будь-які перепони на шляху забезпечення вільного розвитку особистості суперечать нормам конституції і тому повинні бути ліквідовані. Саме це детермінує основні напрямки та види діяльності органів місцевого самоврядування – гарантувати людям, які проживають на певній території, їх вільний розвиток та використовувати для цього відповідні конституційно-визнані та гарантовані засоби. Адже розвиток особистості кожної людини є важливим елементом соціо-гуманітарного та господарсько-економічного розвитку територіальних громад та суспільства в цілому.

15. Концептуальний та порівняльно-аналітичний аналіз системи конституційних прав та свобод людини і громадянина у зіставленні із муніципальним рівнем їх можливої реалізації, а іноді і захисту, вказує на особливе місце та роль у цій системі прав людини у сфері місцевого самоврядування. Зарубіжний досвід доводить, що ці права мають не лише своє концептуальне обґрунтування, а й об'єктивно впливають із змісту конституції та конституційних прав та свобод. Вони реалізуються в межах території, на яку розповсюджується юрисдикція відповідної територіальної громади, захищаються не тільки на рівні конституції та законів, але й нормативних актів органів місцевого самоврядування. Останнє підтверджує існування особливого виду суб'єктивних прав у загальній системі конституційних прав і свобод людини і громадянина – муніципальних прав особистості.

16. Значну роль у процесах становлення муніципалізму, муніципальної демократії, правової державності та реалізації місцевого самоврядування в зарубіжних країнах відіграють міжнародно-правові стандарти локальної демократії. Такими стандартами виступають міжнародно-правові норми, що регламентують основні принципи, форми і методи здійснення муніципальної діяльності, прийняті державами світу в рамках міжнародних міждержавних організацій. Особливостями міжнародних стандартів у цій сфері є те, що вони регламентують спільно вироблені державами концептуальні підходи і міжнародно-легальні принципи становлення, форму-

вання і функціонування інституту місцевого самоврядування на території конкретних держав.

Закріплення таких положень на міждержавному та міжконтинентальному рівні за допомогою рамкових норм міжнародного права, свідчить про важливість інституту місцевого самоврядування не тільки в національному (внутрішньодержавному), але й у міжнародному аспекті, що характеризується актуалізацією і глобалізацією предметів правового регулювання.

17. В ході порівняльно-аналітичного аналізу міжнародно-правової регламентації місцевого самоврядування та локальної демократії становить інтерес не тільки зміст відповідних документів, а й спільна діяльність держав з розробки основних міжнародних угод, процес одностороннього приєднання держав до вже розроблених міжнародних документів, що включають у себе міжнародні стандарти тощо. Адже прийняття двома і більше державами міжнародних угод з широкого кола питань міжнародних відносин, прав людини, демократії та самоврядування, їх наступна легалізація і реалізація – є процес розроблення, визнання, взяття на себе зобов'язань з виконання і реалізації міжнародних правил поведінки, які мають нормативний, типологічний, стереотипний характер, що внаслідок своєї обов'язковості, повторюваності та гіпотетичного передбачення стають стандартами.

Активне та послідовне використання міжнародно-правових норм і стандартів у процесах конституціоналізації та муніципалізації суспільного життя та демократичного устрою, у ході формування муніципального права та нормативного регулювання організації та функціонування місцевого самоврядування у зарубіжних країнах є дуже своєчасним. Інтеграція цих держав у світове співтовариство накладає на них певні обов'язки з реалізації своїх міжнародно-правових зобов'язань не тільки на міжнародній арені, але й усередині кожної країни. На ці процеси суттєво впливає наявність або відсутність фінансово-економічних умов і політичної волі, особливості менталітету народу, рівень правосвідомості та загальної правової та муніципальної культури, історичні традиції тощо.

18. Можна зробити висновок, що міжнародні стандарти місцевої демократії, розроблені спільно і визнані більшістю держав світу, регулюють не тільки найважливіші концептуальні питання становлення місцевого

самоврядування (Європейська Хартія місцевого самоврядування), але й багатоаспектні питання міжнародного економічного і соціального співробітництва територіальних громад та місцевої влади (Європейська типова конвенція про транскордонне співробітництво), питання участі молоді у функціонуванні місцевої демократії (Європейська Хартія про участь молоді в муніципальному і регіональному житті) тощо. Крім того, слід зазначити зростання ролі таких профільних міжнародних інституцій, що представляють інтереси територіальних громад і місцевої влади та самостійно розробляють документи міжнародного характеру, які містять прообрази міжнародних стандартів місцевого самоврядування, що згодом будуть прийняті державами-членами цієї організації як такі (Європейська Декларація міських прав, Європейська ландшафтна конвенція тощо).

Усе це свідчить про формування глибоких інтеграційних тенденцій, що відбуваються у сучасному світі, виявленням яких є розроблення єдиного уніфікованого підходу до найважливіших проблем демократії, прав і свобод людини і громадянина у світовому співтоваристві, в якому кожен має почувати себе членом великої і дружньої сім'ї.

19. Підтримуючи необхідність приєднання української держави до міжнародних організацій і міждержавних організацій, а також до міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування та локальної демократії, ми переконані, що ратифікація такого роду документів та рецепція закріплених у них доктринальних положень, має відповідати як концептуально-конституційним основам місцевого самоврядування в Україні, так і вітчизняним демократичним традиціям. Імплементация норм міжнародного права у сфері місцевого самоврядування без будь-яких застережень, як це відбулося, наприклад, із Європейською Хартією місцевого самоврядування, не лише негативно впливає на зовнішньополітичний імідж української держави, а й детермінує виникнення суттєвих колізій у нормативно-правовому регулюванні суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування та призводить до суперечливості внутрішньої політики держави у сфері місцевого і регіонального розвитку.

20. Позитивний зарубіжний досвід об'єктивно свідчить про те, що рух суспільства до формування реального місцевого самоврядування та муніципальної влади – тривалий та складний, принаймні двосторонній, процес. На цьому шляху чимало перепон у вигляді стереотипів авторитарного

минулого, опору бюрократизованого прошарку апарату державної влади, пасивності або недосвідченості широких верств населення, практичних помилок, які здійснюються в ході утворення та функціонування самоврядних структур, профільних наукових досліджень та викладання, що підриває привабливість та переконливість самого процесу.

Громадянське суспільство повинно уважно контролювати та регулювати свій шлях до реального місцевого самоврядування, використовуючи при цьому ініціативу місць та правовий закон, міжнародні стандарти та місцеві звичаї, взаємодію науки і практики, традиції і новації. Лише цілеспрямовано йдучи у цьому напрямі, ми позбавимося радянського розуміння локальної демократії як системи рад, докорінно змінимо філософію влади, нарешті побачимо кроки назустріч людям – мешканцям сіл, селищ та міст і з часом станемо нацією самоврядних громад. Україна вступила на цей шлях та, будемо сподіватися, здатна рухатися до нього самостійно та успішно.

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ
ТА ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ:
ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

Монографія

За загальною редакцією
доктора юридичних наук, професора О. В. Батанова,
доктора юридичних наук, професора О. В. Марцеляка,
доктора юридичних наук, професора А. Берлінгуера

Коректор Оксана Сванідзе
Верстака Арсен Болгарев
Дизайн Іван Кішка

Підп. до друку 11.06.2020.

Формат 60x84/16. Гарнітура Calibri.

Ум. друк. арк. 29,3. Обл.-вид. арк. 24,3. Зам. №2020-06.

Тираж 115 прим.

Видавець і виготовлювач - Товариство з обмеженою
відповідальністю «ОСНОВА»

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1981 від 21.10.2004