

Секція «Міжнародна політика»

ПРАВО ГРОМАДЯН НА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ НОВИХ ГЛОБАЛЬНИХ ВИКЛИКІВ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ

Казакова Л.О.

*Старший викладач кафедри міжнародної політики,
Заступник декана факультету міжнародних економічних відносин
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
М. Ужгород, Закарпатська область, Україна*

Україна як суверенна, незалежна, демократична соціальна та правова держава закріплює в Конституції (Розділ XI) [6] та забезпечує функціонування інституту місцевого самоврядування, визнаючи його як одну з фундаментальних засад демократичного устрою держави і суспільства.

В історичній та юридичній науках виникнення місцевого самоврядування пов'язують із зростанням міст, яке розпочалося у Західній Європі в XI столітті і тривало впродовж XII— XIII століть.

Однією з причин розвитку міст було відродження європейської торгівлі, тож, як наслідок, ринки, які виникали навколо феодального замку чи єпископського палацу, ставали ядром нових міст. Сюди прибувало надлишкове сільське населення, яке ставало ремісниками і переробляло продукцію сільського господарства. Розвитку міст сприяло те, що в них не було феодальної залежності, на відміну від сіл. Більшість європейських міст виникли внаслідок правового акту — Хартії вольностей, — тобто вони не виникали стихійно, а були засновані. Хартія вольностей визначала права громадян і, зокрема, широке право самоврядування. Наприклад, це означало, що всі люди давали клятву комуні щодо надання взаємодопомоги, сплачували податки в міську казну, були військовозобов'язаними щодо захисту міста [1, с.15].

Правове оформлення місцевого самоврядування тісно пов'язане із поняттям

"магдебурзького права". Саме у німецькому місті Магдебург у 1188 році було видане перше писане муніципальне законодавство, присвячене, насамперед, розв'язанню спорів між міщанами. Надання місту Магдебурзького права означало відміну дії звичаєвих норм, виведення міста з-під юрисдикції місцевої адміністрації (намісників, воєвод тощо) і запровадження міського самоврядування з виборною адміністрацією та виборним судом. Упродовж XII—XIV століть норми Магдебурзького права були прийняті у 80 містах Центральної і Східної Європи, включно українських.

У науковий обіг поняття "місцеве самоврядування" було введено у XIX столітті німецьким вченим Рудольфом Гнейстом для позначення такого управління на місцях, при якому територіальні громади, що історично склалися, були наділені правом самостійно (в межах законів) вирішувати місцеві справи. При цьому діяльність громад залишалася вільною від втручання представників державної адміністрації [5, с.12]. З наведеного можна зробити висновок, що громади, тобто місцеві жителі, були наділені правом вирішувати місцеві справи, що, вважаємо, стало передумовою виникнення сучасного права громадян на місцеве самоврядування.

Право мешканців міст брати участь у прийнятті рішень, що стосуються їх власного розвитку та розвитку міст, де вони проживають, закріплено на міжнародному та національному рівнях. Віденська декларація ООН «Декларація про право на розвиток» 1986 р. [10] визнає, що людина є основним суб'єктом процесу розвитку і повинна бути активним учасником та вигодонабувачем права на розвиток. В Європейській декларації прав міст, ухваленій Постійною конференцією місцевих і регіональних органів влади Європи (CLRAE) Ради Європи 1992 р. [8] декларується, що мешканці європейських міст, усвідомлюючи свою відповідальність за стан міст, виявляють солідарність і беруть на себе зобов'язання домагатися забезпечення усім мешканцям міст рівних прав на правову безпеку, екологічну безпеку тощо.

Необхідність залучення громадян місцевою владою до окремих елементів

управління населеним пунктом прямо зазначено в конституції, законах та нормативних актах європейських країн, рішеннях органів місцевого самоврядування [4].

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, яка була схвалена Радою Європи 15 жовтня 1985 року [9], під місцевим самоврядуванням розуміється право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

У Європі більшість країн імплементують у національному законодавстві норми вже згадуваної Європейської хартії місцевого самоврядування. Відповідно до хартії:

1) принцип місцевого самоврядування має бути визнаний в законодавстві і, по можливості, в Конституції країни;

2) право місцевого самоврядування здійснюється радами або зборами, що складаються з членів, обраних шляхом вільного, таємного, рівного, прямого і загального голосування;

3) ради чи збори можуть мати підзвітні їм виконавчі органи.

Організація й діяльність місцевого самоврядування в Західній Європі можуть регулюватися різними способами. Як правило, в унітарних державах це - прерогатива центральних органів влади й правові основи місцевого самоврядування визначаються конституцією й/або спеціально затвердженими законами країни. Такий порядок прийнятий у Великобританії, Франції й низці інших держав.

У деяких так званих старих федераціях (Швейцарія) зазначеними повноваженнями володіють суб'єкти федерацій (кантони). Однак у нових федераціях частіше беруть гору централістичні тенденції: основи місцевого самоврядування визначаються федеральними конституціями, існують також федеральні закони, які або встановлюють межі системи місцевого самоврядування, або регламентують це питання повністю.

Слід зауважити, що конституції держав Західної Європи не розглядають органи місцевого самоврядування як органи політичного характеру і не включають їх у систему державної влади. Крім того, вони по – різному визначають поняття муніципального утворення та зміст права на місцеве самоврядування. Так, наприклад, Конституція Португалії визначає місцеві самоврядні одиниці як територіальні юридичні особи, які мають представницькі органи та націлені на захист місцевого населення. А в Греції, згідно з Конституцією, управління місцевими справами входить до компетенції органів місцевого самоврядування, першою ланкою яких є муніципалітети та громади.

Також можна виділити основні конституційні ознаки здійснення місцевого самоврядування в Західній Європі, серед яких свобода управління, прямі вибори представницьких органів, децентралізація повноважень на користь місцевих органів, гласність, підконтрольність органам державної влади, самостійне управління комунальним майном та інші [3, с.34].

При цьому, оскільки конституції країн Західної Європи лише поверхово регулюють місцеве самоврядування, виокремлюючи тільки первинні основи його діяльності, однак, саме конституційне закріплення засад діяльності органів місцевого самоврядування зіграло видатну роль у становленні громадянського суспільства.

Невеликий штат органів місцевого самоврядування, близькість до населення дозволяють їм більш гнучко реагувати на виникаючі проблеми. Розвинене самоврядування є у свою чергу фундаментом і стабілізатором політичної системи країн Західної Європи.

Міжнародні стандарти місцевої демократії, якими мають керуватися та максимально запроваджувати органи місцевого самоврядування в своїй діяльності сформульовані в таких документах, як Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року (обов'язкова для реалізації в Україні відповідно до Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування»); Додатковий протокол до Європейської Хартії місцевого

самоврядування щодо права участі громадян у діяльності органів місцевого самоврядування; Рекомендація 19 (2001) Комітету Міністрів Ради Європи «Про участь громадян у громадському житті на місцевому рівні» (ухвалена 6 грудня 2001 року). Європейська конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 року; Європейська Хартія щодо участі молоді у громадському житті на місцевому та регіональному рівнях (ця Хартія не має статусу конвенції, була прийнята Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи на 10-й пленарній сесії 21 травня 2003 року); Європейська Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні та її принципами (затверджена Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 році). Зазначена стратегія впроваджує діагностичний інструмент Ради Європи щодо участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні (CLEAR). Він допомагає проаналізувати п'ять факторів, які лежать в основі процесів залучення громадян до суспільно-політичного життя на місцевому рівні, і містить практичні рекомендації щодо розробки на основі проведеного аналізу програм роботи з громадськістю [7].

Говорячи про суб'єктів місцевого самоврядування (територіальна громада, органи місцевого самоврядування, громадяни) слід констатувати, що людина є первинним елементом цих відносин. Погоджуємося з Н.С. Бондарем, що «в місцевому самоврядуванні людина набуває відносно самостійну роль вже в силу того, що вона активний учасник соціально-політичного та економічного життя місцевої громади, тому за ним визнаються широке коло можливостей політичної діяльності, господарсько-економічної свободи, участі в управлінні об'єктами комунальної власності тощо. Тому первинними є два суб'єкти місцевого самоврядування – людина та місцева громада» [2, с. 25]. При відповідному підході ми не можемо визнати, що право на місцеве самоврядування, притаманне людині, похідне від прав місцевої громади. Стверджуємо, що без індивіда нема і не може бути колективного права, сукупність волей окремих осіб утворює єдину волю колективу. Але первинним елементом все ж буде воля індивіда.

Підсумовуючи вищенаведене, можемо говорити про право на місцеве самоврядування, яким наділяється населення в конституціях держав Західної Європи та в інших міжнародних документах. Отже, пропонуємо визнати його існування та існування суб'єктивного права громадянина на місцеве самоврядування, яке гарантує держава та яке є непорушним.

Література:

1. Антологія лібералізму: політико-правничі вчення та верховенство права [Текст] / [Упор.: С.Головатий, М.Козюбра, О.Сироїд]; [відп. Ред.: С. Головатий]; [Наук. ред. С. Головатий, О. Сироїд, О. Волкова, А. Черевко]; [Вст. сл. С. Головатий]. – К.: «Книги для бізнесу», 2008. – 992 с.
2. **Бондарь Н.** Гражданское общество и местное самоуправление как социально-правовое выражение нового конституционного строя России // Основы конституционного строя Российской Федерации: понятие, содержание, значение: Сб. ст., посвящ. 30-летию Алтайского государственного университета и 40-летию юридического факультета АлтГУ / Под ред. В.В. Невинского. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2003. С. 25.
3. Конституційне право зарубіжних країн. Підручник для вузів / За заг. ред. М.В. Баглая, Ю.І. Лейба, Л.М. Ентіна. М.: Норма, 2000.
4. Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування /Карий О.І., Панас Я.В./ Асоціація міст України – К., ТОВ «підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 176 с.
5. Сенктон Е. Системи міського управління / Е. Сенктон. – Харків: Центр Освітніх Ініціатив, 2001. – 96 с.
6. Конституція України від 28 червня 1996 року. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01>
7. Декларація Про право на розвиток. [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_301
8. Європейська декларація прав міст. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до публікації : <http://www.egu.org.ua/index.php?page=1206>.
9. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036
10. Загальний огляд стану місцевої демократії в Україні. [Електронний ресурс]. Сайт Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України. Режим доступу: <http://civil-rada.in.ua/?p=2083>