

*Ніна Анатоліївна Мяловицька,
професор кафедри конституційного права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
доктор юридичних наук, професор*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВАХ

Розвиток державного будівництва у будь-якій країні неможливо аналізувати без врахування його взаємозв'язку з процесами, що відбуваються у світовому співтоваристві. Особливо це стосується Європи, яка ще у ХІХ ст. посіла домінуюче становище у світі. Саме в Європі були утворені визначальні для державної та правової історії форми та інститути, а європейський досвід справив значний вплив на політичний розвиток країн інших континентів. Про складність розвитку європейського державотворення один із видатних президентів Німеччини післявоєнних часів Р. фон Вайцеккер казав так: «Життя європейських народів завжди мало на собі відбиток конфлікту між протилежністю та спільністю інтересів, відокремленням і об'єднанням. З цього діалектичного конфлікту виростали і досягнення, і страждання Європи в ході її історії» [1, с. 84–85].

Однією з актуальних проблем, що привертають сьогодні пильну увагу правознавців, є аналіз характеру рівня сучасної інституалізації державного життя. Серед них особливої уваги, зокрема, заслуговує питання про місцеве управління як один із важливих інститутів публічної влади, про його форми та методи керування.

Ці питання досліджувалися багатьма українськими вченими, зокрема, О. Баймуратовим, О. Батановим, В. Борденюком, П. Любченком, Н. Оніщенко, М. Орзіхом, М. Пухтинським, В. Шаповалом, Ю. Шемшученком та ін. Однак реалії сучасного суспільного розвитку поставили на порядок денний низку нових проблем, які потребують глибокого аналізу та узагальнень, зокрема і вченими-юристами. До таких вимог часу, на нашу думку, належить питання щодо визначення змісту поняття «місцеве управління», критеріїв розмежування типів місцевого управління та його правового регулювання.

У науковій літературі існують різні точки зору щодо визначення поняття «місцеве управління». Деякі автори визначають його як управління справами (головним чином, місцевого значення), що здійснюється виборними органами, які уповноважені представляти населення тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці, а також адміністративним апаратом [2, с. 227].

Інші автори розуміють місцеве управління як діяльність щодо вирішення питань загальнодержавного і місцевого значення у межах адміністративно-територіальної одиниці, що здійснюється місцевими державними органами виконавчої влади [3, с. 255]. На нашу думку, більш прийнятною є позиція авторів, які визначають місцеве управління як різновид адміністративної діяльності, предметом якої є відносини локального характеру, інтереси місцевих співтовариств (комун, громад, територіальних колективів тощо), які забезпечують деяке поєднання місцевих інтересів із державними [4, с. 460].

Відносини держав та їх територій мають різний характер і це дає підстави розрізняти типи місцевого управління. Водночас тип місцевого управління дає лише формально-юридичну характеристику і не дозволяє сформулювати повне уявлення про реальний ступінь свободи місцевих колективів.

Для розмежування типів місцевого управління визначені такі критерії: а) правовий статус територіальних співтовариств громадян; б) склад інтересів, здійснення яких покладається на систему місцевого управління; в) засоби контролю, що їх здійснює держава щодо територій; г) умови формування місцевих органів управління.

З урахуванням цих критеріїв виокремлюють чотири різновиди місцевого управління: федералізм, самоврядування, децентралізація та централізація [4, с. 461]. Слід зазначити, що в одній державі можливе існування декількох типів місцевого управління. Наприклад, у Франції діє система децентралізації, але окремі заморські території управляються централізовано [5, с. 427]. У Швейцарії кантони зв'язані з державою відносинами федералізму, а в округах і громадах діє децентралізація або самоврядування, залежно від того, в якому кантоні вони перебувають [5, с. 544].

Конституційне право сучасної федеративної держави може закріплювати статус місцевого управління як самостійного і регулювати його основи на національному рівні. З другого боку, в сучасних умовах є федеративні держави, які ставляться до місцевого управління як до виняткової сфери регулювання суб'єктів федерації.

Другим різновидом місцевого управління є самоврядування. Цей термін застосовується до декількох рівнів об'єднань та асоціацій людей: 1) до всього суспільства (суспільне, національне, загальнонародне самоврядування); 2) до окремих регіонів або громад (місцеве, або комунальне, самоврядування); 3) до управління виробництвом (виробниче самоврядування, або самоврядування трудових колективів).

Серед усіх видів самоврядування у сучасному світі найбільшого поширення набуло місцеве самоврядування. У юридичній літературі існують різні підходи до визначення цього поняття. Так, на думку В. Шаповала, місцеве самоврядування за своєю природою є децентралізованою формою державного управління [6, с. 51]. В. Борденюк також вважає, що місцеве самоврядування є різновидом соціального управління, яке за основними ознаками (природою влади, характером взаємодії суб'єкта й об'єкта управління та природою соціального регулювання тощо) реально співвідноситься із державним управлінням [7, с. 11].

Іншої позиції дотримується О. Батанов, який вважає, що місцеве самоврядування є самостійною системою організації діяльності місцевих жителів на відповідній території, що являє собою сукупність різноманітних органів та інститутів [8, с. 220]. На нашу думку, місцеве самоврядування є політико-правовим інститутом, у межах якого здійснюється управління місцевими справами у низових адміністративно-територіальних одиницях через самоорганізацію місцевого населення, за згодою (або при визнанні) та за підтримки держави.

Основною характеристикою місцевого самоврядування є адміністративна самостійність територіальних колективів та їх органів у відносинах із державою, урядом. Самостійність самоврядування базується не на власному праві, як у суб'єктів федерації, а на законі, акті центральної влади. Права муніципалітету є похідними, оскільки самоврядна територія має лише адміністративну, а не політичну самостійність.

Наступними різновидами місцевого управління є децентралізація та централізація, які слід розглядати як інструменти конституційно-правового регулювання взаємовідносин між різними рівнями влади. При такому підході централізація пов'язана насамперед із методом підлеглості, а децентралізація здійснюється засобами координації, кооперації, співробітництва, співучасті, навіть своєрідної конкуренції вертикальних рівнів влади [9, с. 15].

У централізованій унітарній державі адміністративно-територіальними одиницями одноосібно керують призначені з центру чиновники, а виборних органів не існує. Це стосується переважно держав, де в середній ланці територіального устрою відсутні представницькі органи. Так, у Болгарії відповідно до ст. 143 Конституції від 12 липня 1991 р. управління в областях здійснюють обласні управителі, які призначаються Радою Міністрів і яким допомагають обласні адміністрації [10, с. 417]. У Польщі за Конституцією від 2 квітня 1997 р. владні повноваження у воєводствах здійснюють представники Ради Міністрів — воєводи. Порядок їх призначення та відкликання, а також сфера їхньої діяльності визначаються окремим законом (ст. 152 Конституції) [11, с. 714].

У децентралізованій унітарній державі немає призначених урядом адміністраторів, а місцеве управління здійснюють виборні органи місцевих адміністративних одиниць. Урядовий контроль за діяльністю місцевих органів має опосередкований характер і може виражатися, наприклад, через бюджетне та фінансово-кредитне регулювання. Крім того, в децентралізованих унітарних державах існує досить чітке розмежування повноважень між центральною владою та владою місцевих територіальних громад, що наближає ці держави до держав із федеральним устроєм.

Тенденція до децентралізації унітарних держав властива, насамперед, європейським державам, де останнім часом спостерігається загальна динаміка інтеграційних процесів. У Європі зароджуються якісно нові взаємозв'язки міжнародного і внутрішнього права, у тому числі його провідної галузі — конституційного.

Одним зі шляхів децентралізації унітарних держав є надання окремим адміністративно-територіальним одиницям статусу автономій, а також розвиток місцевого самоврядування.

Місцеве управління може бути концентрованим або деконцентрованим. Принцип концентрації розповсюджений повсюдно і полягає в тому, що в межах території відповідальність за місцеве управління покладається на орган загальної компетенції, який відає всіма галузями управління на підвідомчій території. Деконцентрація організаційно поділяє органи місцевого управління за галузевим принципом. В окремих галузях утворюються свої адміністративні установи, які не перебувають у прямому підпорядкуванні меру, префекту та іншим органам загальної компетенції.

Питання місцевого управління у сучасних європейських державах регулюються насамперед основними законами, конституціями. Особливу роль основний закон відіграє у регулюванні федеративних відносин, у встановленні головних властивостей та деталізації федералізму.

У країнах, де встановлено самоврядування, основним джерелом муніципального права є закони, що прийняті парламентом. Якщо управління є децентралізованим або централізованим, тоді значна частина норм про місцеве управління регулюється урядовими актами, тобто актами адміністративної (регламентної) влади.

Необхідно зазначити, що одним із головних джерел муніципального права європейських держав є Європейська хартія місцевого самоврядування [12, с. 14]. В її основу покладений класичний принцип субсидіарності, згідно з яким здійснення державних повноважень, як правило, має покладатись переважно на органи влади, що найбільше наближені до громадян. Відповідно до Хартії «під місцевим самоврядуванням розуміється право та реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, у відповідності із своєю компетенцією та в інтересах місцевого населення».

У країнах з федеративним державним устроєм прийняття актів про місцеве управління належить до компетенції суб'єктів федерації. Наприклад, у німецькому державному праві самостійність місцевих органів влади виражається у так званих «п'яти суверенітетах громад»: 1) фінансовому; 2) організаційному; 3) кадровому; 4) просторового планування; 5) статутному та правовому. У рамках «фінансового суверенітету» кожна громада має право самостійного розпоряджатися своїми доходами і видатками, що включає оподаткування населення визначеними податками. «Організований суверенітет» надає громаді можливість зафіксувати у статуті систему свого управління. «Кадровий суверенітет» дозволяє громаді самостійно, на основі можливостей і потреб, визначати чисельність персоналу, необхідного для управління, встановлювати оплату праці своїх співробітників, просувати їх по службі або ж звільняти. У межах «суверенітету просторового планування» громади відповідно до законів поділяють свою територію на промислові, житлові та зелені зони, визначають її розбудову. Відповідно до «статутного і правового суверенітету» можуть приймати акти громад, що мають обов'язкову юридичну силу. Необхідно зазначити, що «суверенітети громад» не мають суперечити законам земель та федерацій.

Автономіям може надаватися також право самостійно регулювати місцеве управління на територіях, що входять до автономної одиниці. У багатьох федеративних державах, де є автономні одиниці, відсутня єдина, побудована відповідно до загальних правил, структура муніципальних органів та система відносин між місцевим управлінням і державою.

Норми прецедентного права регулюють муніципальні відносини незалежно від типу місцевого управління. У країнах англосаксонської правової сім'ї прецедент займає одне з основних місць у системі джерел муніципального права — «хоча місцеве управління отримує свої повноваження фактично виключно на підставі писаного права (конституцій суб'єктів федерації, статутів, розпоряджень, постанов муніципальних рад) судове тлумачення законодавства відіграє також виключну роль у спорах з приводу місцевого управління» [13, с. 14].

Одним із джерел муніципального права слід вважати також акти місцевої правотворчості. У Великій Британії, наприклад, поширена така форма, як «приватний акт» про надання територіям повноважень. В Італії, Іспанії та деяких державах територіальні співтовариства, автономії, їхні

органи мають право розробляти, затверджувати референдумом або рішенням ради статут, хартію. Однак такі акти затверджуються також державною владою або мають бути зареєстрованими.

До сучасних джерел, що регулюють відносини у галузі місцевого управління, належать також адміністративні договори, що їх укладають територіальні органи. Значення і можливості договірної регуляції місцевого управління обґрунтовуються тим, що самоврядні та децентралізовані муніципалітети мають статус юридичних осіб. Таким чином вправі діяти й уповноважені органи держави.

Зважаючи на характерну особливість джерел права про місцеве управління, можна зробити такий висновок. Статус територіальних колективів та органів місцевого управління будується на дозвільному, а не на загально-дозвільному принципі правового регулювання. Кожне муніципальне повноваження має бути або передбачене законом, актом держави, або санкціоноване державною владою (хартія, статут), або виходити з закону, або бути визнаним судовою практикою.

Застосування у місцевому управлінні дозвільного методу пояснюється тим, що муніципалітети не є формою реалізації суверенітету. Вони перебувають у віданні суверенної влади, під її контролем і не можуть з нею конкурувати.

Отже, навіть з короткого огляду деяких аспектів державотворчих процесів в Європі можна зробити загальний висновок, що у більшості держав цього континенту місцеве управління є однією з важливих перешкод до центробіжних тенденцій у політичній системі сучасних держав.

Список використаних джерел

1. *Политические портреты* / сост. Н. М. Маслова. — М. : Международные отношения, 1991. — 208 с.
2. *Мишин А. А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебн. / А. А. Мишин. — М. : Белые альфы, 1996. — 400 с.
3. *Шляхтун П. П.* Конституційне право. Словник термінів / П. П. Шляхтун. — К. : Либідь, 2005. — 568 с.
4. *Арановский К. В.* Государственное право зарубежных стран : учеб. пособие / К. В. Арановский. — М. : ИНФРА-М ; ФОРУМ, 2000. — 488с.
5. *Конституции государств Европы* : в 3 т. / под ред. Л. А. Окунькова. — М. : НОРМА, 2001. — Т. 3. — 792 с.
6. *Шаповал В.* Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / В. Шаповал // *Право України*. — 2002. — № 3. — С. 51–53.
7. *Борденюк В. І.* Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : моногр. / В. І. Борденюк. — К. : Парламентське видавництво, 2007. — 576 с.
8. *Батанов О. В.* Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : моногр. / О. В. Батанов ; відп. ред. М. О. Баймуратов. — К. : Юридична думка, 2010. — 656 с.
9. *Богданова Н. А.* Централизация и децентрализация: соотношение ценностей // *Централизм, демократизм, децентрализация в современном государстве: Конституционно-правовые вопросы : материалы Междунар. науч. конф. (г. Москва, 7–9 апреля 2003 г.)* / под ред. С. А. Авакьяна. — М. : ТК Велби, 2006. — С. 14–17.
10. *Конституции государств Европы* : в 3 т. / под ред. Л. А. Окунькова. — М. : НОРМА, 2001. — Т. 1. — 824 с.
11. *Конституции государств Европы* : в 3 т. / под ред. Л. А. Окунькова. — М. : НОРМА, 2001. — Т. 2. — 840 с.
12. *Законодавство України про місцеве самоврядування* : зб. нормативних актів. — Х. : Одиссей, 2006. — 552 с.
13. *Valente W. D.* Local Government Law / W. D. Valente. — St Paul., 1987.

Мяловицька Н. А. Правове регулювання місцевого управління в європейських державах

У статті досліджується поняття місцевого самоврядування як форми управлінської діяльності, яка стосується відносин місцевого характеру та інтересів місцевих груп людей (комун, громад, територіальних колективів). Стаття визначає критерії для розрізнення між типами місцевого самоврядування. Також розглядаються питання правового регулювання місцевого самоврядування у федеральних та унітарних сучасних європейських державах.

Ключові слова: місцеве управління, федералізм, самоврядування, децентралізація, централізація.

Мяловицкая Н. А. Правовое регулирование местного управления в европейских государствах

В статье исследуется понятие местного самоуправления как формы управленческой деятельности, касающейся отношений местного характера и интересов местных групп людей (коммун, общин, территориальных коллективов). Статья определяет критерии для различения между типами местного самоуправления. Также рассматриваются вопросы правового регулирования местного самоуправления в федеральных и унитарных современных европейских государствах.

Ключевые слова: местное управление, федерализм, самоуправление, децентрализация, централизация.

Myalovytska N. Legal regulation of local government in European countries

The article investigates the concept of local government as a form of administrative activity which deals with the relations of local character and interests of local groups of people (communes, communities, territorial collectivities) and provides some combination of the local interests with the governmental ones. The article defines the criteria for distinction among the types of local government which include: a) legal status of the territorial communities of people; b) interests which should be pursued by the system of local government; c) the way in which the government controls its areas; d) conditions of formation of the local government organs.

Taking into consideration the above-mentioned criteria, four types of local government are distinguished: federalism, self-government, decentralization and centralization.

The article also deals with the issues of legal regulation of local government in federal and unitary modern European states. The sources of legal regulation include basic laws, constitutions, laws passed by Parliament, the European Charter of Local Self-Government, the rules of case law, the acts of local law-making and administrative contracts.

Key words: local government, federalism, self-government, decentralization, centralization.

УДК 340.130.5

*Сергій Валентинович Венедіктов,
професор кафедри трудового права
та права соціального забезпечення
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
доктор юридичних наук, доцент*

ЛОКАЛЬНІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Звертаючись до існуючих тенденцій правового регулювання трудових відносин, окремо хотілося б виокремити локальні нормативно-правові акти у сфері праці, які, незважаючи на своє фактичне перебування на останній сходинці в масиві джерел трудового права, мають велике практичне значення для галузі трудового права, будучи тією «ексклюзивною» категорією, що виокремлює її з-поміж інших галузей у системі права України. Адже жоден закон та підзаконний правовий акт, якими б досконало розробленими не були, не здатні врахувати специфіку регулювання праці кожного окремого суб'єкта господарювання, зважаючи на його економічний потенціал, штат працівників, специфіку діяльності тощо. Це є можливим лише шляхом вдалого застосування та поєднання різних локальних нормативно-правових актів у сфері праці, які за своєю суттю спрямовані не тільки на здійснення первинного регулювання трудових відносин, а й на конкретизацію трудових норм, що містяться у нормативних правових актах більш вищого рівня, їх пристосування до вимог конкретного виробництва.

Р. Кондратьєв наголошував, що «локальні норми права мають ряд специфічних особливостей, які відрізняють їх від інших правових норм. По-перше, вони приймаються лише в рамках окре-