

Трибуна Аспіранта

УДК 342.922

DOI: 10.31733/2078-3566-2019-4-178-187



Баско А. В. ©

аспірант

(Дніпровський національний
університет імені Олеся Гончара)

НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПОНЯТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО СИСТЕМИ В УКРАЇНСЬКОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

Стаття присвячена аналізу правової природи й законодавчого визначення понять місцевого самоврядування та системи місцевого самоврядування. Зроблено висновок, що законодавчо закріплені дефініції цих понять не повною мірою розкривають їх природу й не відповідають положенням Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р. Проведене дослідження дозволило розробити ряд авторських концептуальних визначень. Зокрема, місцеве самоврядування автор пропонує визначати як «гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади й утворених нею органів місцевого самоврядування самостійно та під власну відповідальність здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою публічних справ в інтересах місцевого населення», систему місцевого самоврядування – як «сукупність взаємопов'язаних громад, органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та форм взаємодії між ними, що забезпечують регулювання й управління суттєвою часткою публічних справ в інтересах місцевого населення», а територіальну громаду, що є базовим елементом системи місцевого самоврядування – як «сукупність взаємопов'язаних громад, органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та форм взаємодії між ними, що забезпечують регулювання й управління суттєвою часткою публічних справ в інтересах місцевого населення».

Ключові слова: *місцеве самоврядування, система місцевого самоврядування, територіальна громада, об'єднана територіальна громада, Європейська хартія місцевого самоврядування.*

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування як політичне та правове явище являє собою одну з найскладніших категорій у вітчизняній юридичній науці. Розмаїтість підходів до його трактування зумовлена як неоднозначним його визначенням у Конституції, законах України та міжнародних правових договорах, так і неоднорідністю доктринальних підходів до розуміння юридичної природи місцевого самоврядування, його місця в політичній та правовій системі держави. Наявність розбіжностей у визначеннях понять «місцеве самоврядування» та «система місцевого самоврядування» у вітчизняному законодавстві створює передумови для порушення прав територіальних громад як учасників політичної системи держави та суб'єктів управлінської діяльності.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Різнорідні підходи до визначення сутності та правової природи місцевого самоврядування досліджували такі науковці, як П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний, С. В. Болдирев, О. В. Бровко, Я. Волошина, О. В. Звіздай, І. Я. Рушак та ін., проте в більшості випадків аналіз поняття місцевого самоврядування та його системи в їх роботах обмежено сферою вітчизняної юридичної науки, а також національно-

© Баско А. В., 2019
vo-I_shablisty@ukr.net

го конституційного та адміністративного права, а питання впливу міжнародного права, перш за все Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р. (далі – ЄХМС), залишилися недостатньо дослідженими. Крім того, доктринальне розуміння системи місцевого самоврядування вимагає деякого переосмислення з урахуванням процесів об'єднання територіальних громад.

Виходячи із зазначеного, **метою** статті є дослідити теоретичні підходи до визначення понять «місцеве самоврядування» та «система місцевого самоврядування», а також з'ясувати можливі напрями їх модернізації, що дозволили б узгодити легальні дефініції цих понять із положеннями ЄХМС.

Виклад основного матеріалу. У дисертаційному дослідженні І. Я. Руцак зазначає, що різні наукові підходи до розуміння сутності поняття місцевого самоврядування зумовлені відсутністю його єдиного нормативного визначення [12, с. 17]. Безумовно, зв'язок між неоднозначністю наукового розуміння місцевого самоврядування та нечіткістю його законодавчої дефініції є прямим і безпосереднім, проте із зазначеною позицією І. Я. Руцак навряд чи можна погодитися, оскільки саме велика кількість доктринальних підходів до розуміння природи місцевого самоврядування, а також і нерідко діаметрально протилежних, зумовлює неможливість єдиного й несуперечливого його законодавчого визначення, а не навпаки. У зв'язку з цим виникає потреба більш детально дослідити еволюцію правових підходів до визначення змісту й сутності поняття місцевого самоврядування, а також його розуміння в сучасній українській юридичній науці.

Перші ідеї про необхідність формування самостійних систем управління на місцевому рівні починають активно висловлювати в європейській правовій і політичній доктрині в ході буржуазно-демократичних революцій. Своєрідний початок ідей про необхідність організації системи місцевого самоврядування було закладено в праці А. де Токвіля «Демократія в Америці», у якій автор ще в середині XIX ст. доводив, що жодна державна влада на місцевому рівні не може забезпечити належне вирішення всіх абсолютно питань, а централізація влади не забезпечує повноцінного розвитку суспільства [13, с. 86]. Історично першою теорією, що пояснювала сутність і природу місцевого самоврядування, стала теорія вільної громади, що розвивалася в рамках німецької юридичної школи. Поштовхом до розвитку цієї теорії став законодавчий процес у Бельгії, коли установчий конгрес 1830 р., що розробляв проєкт конституції, визнав існування поряд із законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади четвертої – самоврядної, чи муніципальної [14, с. 84].

В основі теорії вільної громади лежить ідея про первинність її походження стосовно держави, що так чи інакше призводить до констатації примату громади та її права над державною владою [4, с. 11]. Таке визначення співвідношення між державою та громадою має наслідком визначення місцевого самоврядування як природного й невідчужуваного права громади вирішувати всі без винятку питання місцевого значення без будь-якого втручання з боку держави. Ця теорія заклала наріжний камінь для розвитку подальших учень про місцеве самоврядування, однак не здобула повноцінного втілення в законодавстві жодної держави, оскільки містить ряд політичних і правових ризиків. По-перше, абсолютизація самоврядної влади громади ставить під сумнів суверенітет держави та її цілісність. Як правило, прихильники цієї теорії за практичний взірець вільної громади брали невеличкі фермерські поселення на початку історії Сполучених Штатів Америки, які Т. Джефферсон влучно називав «республіками в мініатюрі» [8, с. 381] і які в умовах Америки XVII ст. існували фактично у владному вакуумі, лише номінально підпорядковуючись державній владі штату. Але європейські громади XIX ст. представляли не тільки села, а й великі міста і завжди були в тісному контакті з державною владою, як місцевою, так і центральною. Тому тут протиставлення самоврядування державній владі викликало неминучі конфлікти, посилювало тенденції сепаратизму й аж ніяк не сприяло реалізації прав громад і її членів. І по-друге, уже наприкінці XIX ст. в системі місцевого самоврядування європейських країн відбувається формування перших громад, розроблення механізмів делегування повноважень між органами державної влади й місцевого самоврядування, пояснити природу чого теорія вільної громади виявилася неспроможною, оскільки була зорієнтована виключно на громаду найнижчого рівня.

Своєрідним продовженням теорії вільної громади стала господарська (яку також на-

зивають громадсько-господарською) теорія самоврядування, прихильники якої обстоювали самостійність громади, але обмежували сферу її компетенції господарськими питаннями місцевого значення. Здебільшого ця теорія усувала протиріччя між суверенітетом держави та самостійністю громади за рахунок штучного звуження сфери компетенції останньої. За визначенням М. Лазаревського, прихильники господарської теорії намагалися переконати центральну державну владу в тому, що запровадження самоврядування в такому вигляді не несе для неї жодних ризиків і не вимагає контролю з її боку [9, с. 592]. Водночас у багатьох європейських країнах на зламі XIX і XX століть місцеві громади почали виконувати деякі функції публічного управління (місцева поліція та охорона правопорядку, місцеве оподаткування тощо), що жодним чином не можна було пояснити в рамках концепцій господарської теорії місцевого самоврядування, зрештою, це і призвело до втрати нею популярності.

У результаті поєднання основних ідей теорії вільної громади й господарської теорії згодом виникла громадська теорія, яка також ґрунтується на протиставленні державної влади й місцевого самоврядування. Її прибічники виходили з того, що держава за своєю суттю є федерацією громад, від яких отримує владу, громада все одно залишається первинним суб'єктом, чие право на самоврядування має природно-правовий характер. Це, у свою чергу, призводить до визнання універсальної правосуб'єктності громади, яка діє за загальнодозвільним принципом «дозволено усе, що не заборонено законом» [3, с. 27]. Очевидно, що ця теорія місцевого самоврядування також не усувала фундаментального протиріччя між державним суверенітетом і самостійністю громади, тому на її основі неможливо було побудувати ефективну й життєздатну модель місцевого самоврядування. Проте саме ця теорія була найбільш популярною в наукових і політичних колах України доби визвольних змагань 1917–1920 рр. Зокрема, активним прихильником громадської концепції місцевого самоврядування був М. Драгоманов, чия теорія громадського соціалізму ставила за основу політичного устрою індивіда і громаду, вважаючи державу штучним утворенням [5, с. 100–101]. Безумовно, прихильність керівництва УНР до нежиттєздатної концепції місцевого самоврядування не стала єдиною причиною втрати української державності на початку XX ст., але свою роль у цьому все-таки зіграла.

У рамках європейської правової доктрини мали місце спроби модернізації зазначених теорій місцевого самоврядування з метою узгодження їх із реаліями державно-політичного життя. Так, німецький юрист О. фон Гірке висловив ідею, яка згодом отримала назву договірної концепції місцевого самоврядування. У цій концепції місцеве самоврядування розглядають через призму виключної компетенції громади, яку забезпечує законодавча заборона втручання держави в її управління і яка ґрунтується на вільному договорі громади й держави. Незважаючи на відносно м'який характер порівняно з попередніми концепціями, договірна концепція також не здобула широкого поширення, оскільки на практиці призводила до посилення сепаратизму [11, с. 89].

Діаметрально протилежною до концепції вільної громади й похідних від неї є державницька концепція. Згідно з нею місцеве самоврядування не протиставляють механізму державної влади, а визнають його органічною частиною, виходячи з чого сфера та обсяг компетенції органів місцевого самоврядування повністю визначає держава. Єдине, чим за цією концепцією місцеве самоврядування відрізняється від державної влади, – це порядок формування відповідних органів: якщо місцеві органи виконавчої влади призначає центральний уряд, то органи місцевого самоврядування обирає громада [3, с. 28]. Загалом державницька теорія місцевого самоврядування стала найбільш поширеною в європейських державах XX ст., що зумовлено рядом причин. Як зазначає Г. В. Чапала, швидкі темпи урбанізації та потреби міст, що швидко збільшувалися, зумовлювали потребу громад у значних інвестиціях, що в поєднанні з інтенсивною концентрацією промислового виробництва робило місцеві громади більш залежними від загальнодержавного політичного курсу [15, с. 92]. Варто відзначити, що практична реалізація державницької концепції місцевого самоврядування хоча й робила його значною мірою залежним від уряду, але все ж сприяла децентралізації державної влади, оскільки значну частину владних, перш за все адміністративних, повноважень передавали на місця органам, які формували представники місцевих громад.

Зовнішньо подібною до державницької моделі місцевого самоврядування була й організація місцевих рад у Радянському Союзі, однак ототожнення радянської системи управління на місцях і державницької концепції місцевого самоврядування було б помилковим. По-перше, радянська доктрина відкидала ідею місцевого самоврядування, так само як і теорію поділу влад, як буржуазні. По-друге, місцеві ради в СРСР хоча й були виборними, але вибори проводили на безальтернативній основі й забезпечували обрання виключно представників комуністичної партії. І по-третє, уся система рад являла собою жорстко централізоване утворення, яке повністю контролювала комуністична партія, через що ніякої децентралізації влади на місцевому рівні не відбувалося. Тому зовнішній атрибут радянської системи місцевих рад – їх включення до державного механізму – не можна вважати як ознаку втілення державницької концепції місцевого самоврядування.

Тривалий час державницьку концепцію місцевого самоврядування вважали цілком ефективною, її достатньо легко реалізували на практиці, однак вона не була позбавлена ряду проблем формального й сутнісного характеру. Зокрема, ряд сфер компетенції місцевого самоврядування, які держава передавала на місцевий рівень (стягнення місцевих податків чи організація місцевої поліції), не відповідали природі повноважень громади, і концепція не містила пояснень, чому саме ці повноваження мають реалізувати органи місцевого самоврядування. Але більш суттєва проблема полягала в тому, що держава по суті на власний розсуд визначала, які саме повноваження передавати громаді, і в будь-який час ці повноваження могла відкликати, що робило місцеве самоврядування беззахисним і позбавляло його фактичної самостійності.

Як спроба знайти вихід із зазначеної ситуації виникла дуалістична концепція місцевого самоврядування, яку нерідко називають концепцією муніципального дуалізму [3, с. 29; 15, с. 92–93]. Суть цієї концепції полягає в поділі компетенції місцевого самоврядування на дві сфери – ту, у якій держава передає місцевому самоврядуванню право здійснювати місцеву державну владу, і ту, у якій місцеве самоврядування діє від власного імені. Завдяки цьому дуалістична концепція місцевого самоврядування обґрунтовує наявність у нього двох груп повноважень – власних і делегованих державою. У ранніх формах дуалістичної концепції переважала думка, що, здійснюючи делеговані повноваження, органи місцевого самоврядування отримують статус органів державної влади і належать до її механізму [6, с. 477]. Однак згодом від цієї ідеї відмовилися, і більш поширеною стала думка про те, що здійснення органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень певною мірою впливає на процедури державного нагляду за органами місцевого самоврядування, але не дає підстав для їх включення до складу державного механізму [15, с. 93].

Поширення набули й політична концепція місцевого самоврядування [10, с. 125], і концепція місцевої громади як юридичної особи [14, с. 140], однак у цих концепціях увагу в основному приділено або процедурним питанням діяльності органів місцевого самоврядування, або функціонуванню місцевого самоврядування в рамках політичної системи суспільства, тоді як розуміння юридичної сутності місцевого самоврядування так чи інакше зводиться до постулатів громадської, державницької чи дуалістичної концепцій.

Зрозуміло, що жодна держава неспроможна побудувати свою систему місцевого самоврядування, ґрунтуючись лише на одній якійсь концепції у чистому вигляді, однак визначити, яка концепція є найбільш притаманною для конкретної держави, все ж можна. У вітчизняній юридичній літературі поширена думка про поєднання різних концепцій місцевого самоврядування в українській моделі, але при цьому відзначено, що базовою є громадська концепція, а також відчутний вплив державницької й дуалістичної концепцій [7].

Українське законодавство зараз містить одразу три легальних визначення поняття місцевого самоврядування, що передбачені Конституцією України від 28.06.1996, Європейською хартією місцевого самоврядування від 15.10.1985 та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997. Ч. 1 ст. 140 Конституції України визначає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів Украї-

ни. Ч. 1 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дає більш детальне визначення цього поняття, вказуючи, що місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Якщо оцінювати наведені визначення лише за їх змістом, то визначення, закріплене Законом, має ряд переваг порівняно із закріпленим Конституцією України. По-перше, привертає увагу використання в Законі конструкції «гарантоване державою право», що є своєрідним проявом громадської концепції про природно-правове походження права місцевого самоврядування, оскільки держава його безпосередньо не встановлює, а гарантує, із чого випливає його невідчужуваність. По-друге, якщо в Конституції України сказано лише про право територіальної громади, то в Законі – уже про її право та реальну здатність, тобто держава не лише декларує право громади на місцеве самоврядування, а й бере на себе обов'язок гарантувати реальну здатність територіальної громади вирішувати питання місцевого значення. По-третє, Закон містить чітку вказівку на те, що право місцевого самоврядування територіальна громада реалізує самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що Конституція України залишає поза увагою.

На нашу думку, визначення місцевого самоврядування, наведене в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», є більш чітким і точним порівняно з визначенням, поданим у Конституції. Невідповідність між ними створює певні правові ризики, оскільки формально такі атрибути місцевого самоврядування, як реальна спроможність, гарантованість державою та можливість здійснення як безпосередньо, так і через діяльність відповідних органів і посадових осіб випадають з-під конституційно правової охорони. Виходячи з цього, виникає потреба в розробці єдиного правового визначення поняття місцевого самоврядування, яке не лише було б одноманітним на рівні Конституції України та профільного Закону, а й відповідало розумінню місцевого самоврядування, передбаченому ЄХМС, концепція якого істотно відрізняється від передбаченого вітчизняним законодавством.

Відповідно до ч. 1 ст. 3 ЄХМС місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Тут простежуються дві принципові відмінності європейського поняття місцевого самоврядування від українського. Передусім носієм права місцевого самоврядування за ЄХМС є органи місцевого самоврядування, тоді як за Конституцією та Законом України – територіальна громада. І що не менш важливо, відрізняється і предметна сфера права місцевого самоврядування: якщо за ЄХМС це здійснення регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, то за українським законодавством – це вирішення питань місцевого значення. Тобто ЄХМС до змісту права місцевого самоврядування включає всі питання, які вирішують в інтересах місцевого населення, – як місцевого, так і загальнодержавного значення, що відрізняється від вітчизняного легального розуміння питань місцевого значення.

При цьому слід мати на увазі, що згідно з ч. 2 ст. 19 Закону України від 29.06.2004 «Про міжнародні договори України» положення ЄХМС мають вищу юридичну силу порівняно з положеннями Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», проте не повинні суперечити Конституції України. Таким чином, визначення поняття місцевого самоврядування, передбачене Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», формально не відповідає положенням ЄХМС як чинного міжнародного договору в частині встановлення носія місцевого самоврядування та вилучення з його предметної компетенції публічних справ, які стосуються інтересів місцевого населення, але не мають місцевого значення. Однак і зробити однозначний висновок про незастосування поняття, визначеного Законом, із мотивів його невідповідності ЄХМС ми не можемо, оскільки поняття місцевого самоврядування, закріплене ЄХМС, не відповідає Конституції України. Назвати цю ситуацію інакше, як правова колізія, навряд чи можна. Саме тому існує нагальна потреба в розробці єдиного законодавчого визначення поняття місцевого самоврядування, яке б відповідало його розумінню, закріпленому ЄХМС. Щоправда, це завдання потребує тривалої та кропіткої роботи, оскільки

пов'язане з необхідністю внесення змін не лише до ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а й до ст. 140 Конституції України. Вважаємо за доцільне запропонувати таке визначення місцевого самоврядування, яке можна покласти в основу подальшої законотворчої роботи: «Місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади й утворених нею органів місцевого самоврядування самостійно та під власну відповідальність здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою публічних справ в інтересах місцевого населення».

Варто зауважити й щодо деяких аспектів законодавчого визначення носія права місцевого самоврядування. І Конституція України, і Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» розуміють територіальну громаду як жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. Буквальне тлумачення такого визначення приводить до висновку, що об'єднання можливе лише для громад декількох сіл у сільську громаду, однак тут має місце звичайна застарілість правового масиву та його невідповідність сучасним умовам, у яких об'єднання в одну громаду сіл, селищ та міст є достатньо поширеним явищем, тим більше, що ч. 1 ст. 3 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» суб'єктами такого об'єднання визначає суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст у будь-яких комбінаціях. Вважаємо, що зазначена проблема має швидше технічне, ніж змістове значення, однак із метою забезпечення однозначності правового регулювання вона потребує вирішення. Тому можна запропонувати таке визначення: «Територіальна громада – це сукупність жителів села, селища, міста чи їх добровільного об'єднання».

Місцеве самоврядування являє собою складне явище, що функціонує як система, сутність якої розкривається у взаємодії її елементів між собою та із зовнішнім середовищем. Перелік елементів системи місцевого самоврядування наведено у ст. 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», він охоплює територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради; органи самоорганізації населення. Крім того, окремо передбачена можливість створення органів місцевого самоврядування в районах міст із районним поділом. Як бачимо, законодавче визначення системи місцевого самоврядування має статичний характер і визначає лише коло суб'єктів місцевого самоврядування. У той же час у науці сформувалося розуміння системи місцевого самоврядування як динамічного явища, що охоплює не тільки наведених вище суб'єктів, а й відносини між ними та з органами державної влади, а також із фізичними та юридичними особами.

Зокрема С. В. Болдирев визначає систему місцевого самоврядування як «об'єднання взаємопов'язаних суб'єктів і форм здійснення місцевого самоврядування, через які населення територіальної громади реалізує надані їй повноваження» [2, с. 121]. У цілому, не заперечуючи проти розуміння системи місцевого самоврядування через призму його суб'єктів і форм здійснення, варто зауважити, що наведене визначення є неповним, оскільки дозволяє застосувати використаний автором термін «об'єднання» тільки до таких рівнів місцевого самоврядування, які дійсно мають організаційну єдність, засновану на відносинах субординації та (або) координації, тобто до місцевого самоврядування базового (низового) рівня, й унеможливує використання цього поняття для характеристики місцевого самоврядування в державі загалом чи як теоретичної категорії.

Низка авторів, зокрема П. Д. Біленчук, М. В. Підмогильний та В. В. Кравченко, розглядають систему місцевого самоврядування як «сукупність органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення й організаційних форм, за допомогою яких відповідна територіальна громада або її складові частини здійснюють завдання і функції самоврядування, вирішують питання місцевого значення» [1, с. 26]. На нашу думку, таке визначення системи місцевого самоврядування більш широке, але не зовсім точно розкриває сутність цього явища. Логічний і семантичний аналіз такого визначення дозволяє зробити висновок, що територіальна громада як носій місцевого самоврядування за допомогою певних організаційних форм вирішує питання місцевого значення, створюючи такі суб'єкти, як органи місцевого самоврядування та органи самоорганізації населення. Загалом це правильне визначення, проте воно має істотний недолік: органи місцевого самоврядування та органи самоорганізації населення в ньому подано окремо від територіальних громад, попри те що

всі вони є хоча й неоднорідними, але повноцінними суб'єктами цілісної системи місцевого самоврядування. Враховуючи викладене, а також спираючись на наведене раніше авторське визначення місцевого самоврядування, пропонуємо таке визначення системи місцевого самоврядування: «це сукупність взаємопов'язаних громад, органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та форм взаємодії між ними, що забезпечують регулювання й управління суттєвою часткою публічних справ в інтересах місцевого населення».

Крім того, вважаємо за необхідне розширити перелік суб'єктів системи місцевого самоврядування, передбачений ст. 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», доповнивши його новими типами суб'єктів, що виникли в процесі реформи місцевого самоврядування в Україні. Такими суб'єктами, на нашу думку, є об'єднана територіальна громада (далі ОТГ) та асоціації органів місцевого самоврядування. ОТГ, хоча і є різновидом місцевої громади, але характеризується певною специфікою правового статусу та механізму функціонування, що дозволяє розглядати її як окремий елемент системи місцевого самоврядування. Можливість створення та функціонування асоціацій органів місцевого самоврядування вже передбачена Законом України від 16.04.2009 «Про асоціації органів місцевого самоврядування», тому включення таких асоціацій до числа суб'єктів місцевого самоврядування матиме лише характер технічного узгодження текстів двох законодавчих актів.

Висновки. Враховуючи викладене, можна стверджувати, що закріплені у вітчизняному законодавстві дефініції поняття місцевого самоврядування й описання його системи є застарілими, не відповідають міжнародним зобов'язанням України, у першу чергу положенням Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р., чим створюють підстави для порушення прав місцевого самоврядування. Запропоновані авторські визначення поняття місцевого самоврядування, системи місцевого самоврядування й територіальної громади дозволяють усунути зазначені проблеми, однак їх упровадження потребує тривалої й кропіткої законодавчої роботи, а також подальших наукових досліджень, спрямованих на розкриття правового статусу органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні. Київ: Атіка, 2000. 304 с.
2. Болдирев С. В. Система місцевого самоврядування в Україні. *Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 4–5 груд. 2001 р.)*. Харків: Нац. юридична акад. України, 2002. С. 120–122.
3. Бровко О. В. Становлення та розвиток теоретичних основ місцевого самоврядування в історії політичної думки. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 22. Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін*. 2015. Вип. 18. С. 24–30.
4. Волошина Я. Місцеве самоврядування: теорії походження та їх реалізація. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 3. С. 117–122.
5. Дем'яненко Н. «Громадівський соціалізм» М. П. Драгоманова: витоки, сутність, еволюція змісту. *Педагогічні науки*. 2013. Вип. 1. С. 96–102.
6. Еллинек Г. Общее учение о государстве. Т. 1: *Право современного государства*. Санкт-Петербург: Издательство юридического книжного магазина Н. К. Мартынова, 1908. 599 с.
7. Звіздай О. В. Наукові теорії походження місцевого самоврядування та сформовані на їх основі моделі. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 4. URL: www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1067.
8. Історія вчень про право і державу: *Хрестоматія* / заг. ред. Г. Г. Демиденко. 2-е вид., доп. і змін. Харків: Легас, 2002. 922 с.
9. Лазаревский Н. И. Русское государственное право. Т. 1: Конституционное право. Изд. 3-е. Санкт-Петербург: Типография акц. общ. «Слово», 1913. 672 с.
10. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: монография. Харьков: Факт, 1998. 168 с.
11. Прієшкіна О. В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії: навч. посібник. Київ: Кондор, 2004. 336 с.
12. Рушак І. Я. Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи як учасники адміністративного судочинства в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2016. 247 с.

13. Токвіль А. де. Про демократію в Америці: пер. з фр. Київ: Всесвіт, 1999. 587 с.
14. Уткин Э. А., Денисов А. Ф. Государственное и региональное управление. Москва: ЭКМОС, 2002. 320 с.
15. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2004. 214 с.
16. Чернявський А. Л. Проблеми реалізації виборчих прав іноземців та осіб без громадянства в контексті євроінтеграції України. *Вісник Університету банківської справи Національного банку України*. 2014. № 3 (21). С. 25–27.

Надійшла до редакції 20.11.2019.

References

1. Bilenchuk, P. D., & Kravchenko, V. V., & Pidmohyl'nyy, M. V. (2000) *Mistseve samovryaduvannya v Ukraini*. [Local self-government in Ukraine]. Kyiv: Atika. 304 s. [in Ukr.].
2. Boldyryev, S. V. (2002) *Systema mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini. Problemy vdoskonalennya pravovoho rehulyuvannya mistsevoho samovryaduvannya: materialy nauk.-prakt.* [Problems of improvement of legal regulation of local self-government: materials of scientific-practice]. konf. (m. Kharkiv, 4–5 hrud. 2001 r.). Kharkiv: Nats. yurydychna akad. Ukrainy. S. 120–122. [in Ukr.].
3. Brovko, O. V. (2015) *Stanovlennya ta rozvytok teoretychnykh osnov mistsevoho samovryaduvannya v istoriyi politychnoyi dumky*. [Formation and development of theoretical foundations of local self-government in the history of political thought]. *Naukovy chasopys NPU imeni M. P. Drahomanova. Seriya 22. Politychni nauky ta metodyka vykladannya sotsial'no-politychnykh dystsyplin*. Vyp. 18. S. 24–30. [in Russ.].
4. Voloshyna, Y. A. (2018) *Mistseve samovryaduvannya: teoriyi pokhodzhennya ta yikh realizatsiya*. [Local self-government: theories of origin and their implementation]. *Pidpryyemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. № 3. S. 117–122. [in Ukr.].
5. Dem"yanenko, N. (2013) «Hromadivs'kyi sotsializm» [«Hromadivs'kyi sotsializm»]. M. P. Drahomanova: vytoky, sutnist', evolyutsiya zmistu. *Pedahohichni nauky*. Vyp. 1. S. 96–102. [in Russ.].
6. Ellynek, H. (1908) *Obsheche uchenye o hosudarstve*. [General doctrine of the state]. T. 1: *Pravo sovremennoho hosudarstva*. Sankt-Peterburh: Yzdanye yurydycheskoho knyzhnoho mahazyna N. K. Martynova, 1908. 599 s. [in Russ.].
7. Zvizday, O. V. (2017) *Naukovi teoriyi pokhodzhennya mistsevoho samovryaduvannya ta sformovani na yikh osnovi modeli*. [Scientific theories of the origin of local self-government and model based on them]. *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok*. № 4. URL: www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1067. [in Ukr.].
8. *Istoriya vchen' pro pravo i derzhavu* [History of the doctrines of law and state] : Khrestomatiya / zah. red. H. H. Demydenko. 2-e vyd., dop. i zmin. Kharkiv: Lehas, 2002. 922 s. [in Ukr.].
9. Lazarevskyy, N. Y. (1913) *Russkoe hosudarstvennoe pravo*. [Russian state law]. T. 1: *Konstytutsyonnoe pravo*. Yzd. 3-e. Sankt-Peterburh: Tipohrafiya akts. obshch. «Slovo». 672 s. [in Russ.].
10. Petryshyn, A. V. (1998) *Hosudarstvennaya sluzhba. Ystoryko-teoretycheskye predposylky, sravnytel'no-pravovoy y lohyko-ponyatyyny analiz* [Historical-theoretical background, comparative-legal and logical-conceptual analysis] : monohrafiya. Khar'kov: Fakt. 168 s. [in Ukr.].
11. Priyeshkina, O. V. (2004) *Mistseve samovryaduvannya v Ukraini: pravove rehulyuvannya bezposeredn'oyi demokratiyi* [Local Self-Government in Ukraine: Legal Regulation of Immediate Democracy manual] : navch. posibnyk. Kyiv: Kondor. 336 s. [in Ukr.].
12. Rushchak, I. Y. A. (2016) *Orhany mistsevoho samovryaduvannya ta yikh posadovi osoby yak uchashnyky administratyvnoho sudochynstva v Ukraini* [Self-governing bodies and their officials as participants in administrative proceedings in Ukraine] : dys. ... kand. yuryd. nauk. Kyiv. 247 s. [in Ukr.].
13. Tokvil' A. de. (1999) *Pro demokratiyu v Amerytsi* [On Democracy in America] : per. z fr. Kyiv: Vsesvit. 587 s. [in Ukr.].
14. Utkyn, É. A., & Denysov A. F. (2002) *Hosudarstvennoe y rehional'noe upravlenye*. [State and regional government]. Moskva: ÉKMOS. 320 s. [in Russ.].
15. Chapala, H. V. (2004) *Mistseve samovryaduvannya v systemi publichnoyi vlady* [Local self-government in the system of public power] : dys. ... kand. yuryd. nauk. Kharkiv. 214 s. [in Ukr.].
16. Chernyavs'kyi, A. L. (2014) *Problemy realizatsiyi vyborchykh prav inozemtsiv ta osib bez hromadyanstva v konteksti yevrointehratsiyi Ukrainy*. [Problems of realization of electoral rights of foreigners and stateless persons in the context of European integration of Ukraine]. *Visnyk Universytetu bankivs'koyi spravy Natsional'noho banku Ukrainy*. № 3 (21). S. 25–27. [in Ukr.].

SUMMARY

Basko A. V. Areas of modernization of local self-government concepts and its systems in Ukrainian legislation. The article deals with analysis of the legal nature and legislative definition of concepts of local self-government and the system of local self-government.

The presence of divergences in the definitions of the terms “local self-government” and “system of local self-government” in the domestic legislation makes prerequisites for violating rights of territorial communities as participants in the political system of the country and of management actors

The analysis of the concept of local self-government and its system in scholars’ work is limited by the area of national legal science, as well as national constitutional and administrative law, and the issues of influence of international law, first of all the European Charter of local self-government of 1985 remained insufficiently researched.

The author has concluded that the definitions of the analyzed concepts are not legally enshrined in the law and do not fully disclose their nature and do not comply with provisions of the European Charter of Local Self-Government of 1985. The conducted research allowed to develop a number of author’s conceptual definitions. In particular, the author has proposed to define local self-government as “guaranteed by the government and the real capacity of the territorial community and the local self-government bodies formed by it, to independently regulate and manage a significant share of public affairs in the interests of the local community”, the system of local self-government as “a set of interconnected communities, local self-government bodies, self-organizing bodies and forms of interaction between the regulators and governments, and the territorial community, which is a basic element of the local self-government system, as “an aggregate of interconnected communities, local self-government bodies, bodies of self-organization of the population and forms of interaction between them that provide regulation and management of essential share of public affairs for the benefit of the local population.

Keywords: *local self-government, local self-government system, territorial community, integrated territorial community, European Charter of Local Self-Government.*

УДК 343.139

DOI: 10.31733/2078-3566-2019-4-187-195



Березюк В. В. ©

аспірант

(Науково-дослідний інститут вивчення проблем злочинності імені академіка В. В. Сташица Національної академії правових наук України)

РОЛЬ СУДУ У ФІКСУВАННІ СУДОВОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Проаналізовано роль суду у фіксуванні судового провадження, звернуто увагу на суб’єктів, які уповноважені здійснювати фіксування судового провадження та досліджено їх повноваження. Розглянуто питання удосконалення кримінального процесуального статусу секретаря судового засідання та його роль у фіксуванні судового провадження. Зроблено висновки про необхідність законодавчого врегулювання кримінальним процесуальним законом прав, обов’язків та відповідальності осіб, уповноважених на здійснення фіксування судового провадження, а також про потребу в погодженні Інструкції «Про порядок роботи з технічними засобами фіксування судового процесу (судового засідання)», затвердженої наказом Державної судової адміністрації України від 20 вересня 2012 року № 108, з нормами чинного кримінального процесуального закону.

Ключові слова: *повне фіксування судового провадження, форми фіксування, технічні засоби, журнал судового засідання, суб’єкти фіксування судового провадження, порядок фіксування судового провадження.*

© Березюк В. В., 2019

vikakiv@i.ua