

права людини на свободу світогляду і віросповідання є актуальним напрямом сучасної юридичної науки, зокрема науки конституційного права та загальної теорії прав людини.

### Література

1. Гасвая Н. П. Советское законодательство о свободе совести. — К.: Наук. думка, 1984. — 144 с.
2. Ярмол Л. В. Свобода віросповідання людини: юридичне забезпечення в Україні (загальнотеоретичне дослідження): Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Одес. нац. юрид. акад. — О., 2003. — 19 с.
3. Сергієнко Г. Л. Роль конституційно-правового регулювання відносин держави і релігійних організацій у гарантуванні свободи віросповідання в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук. 12.00.02 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2004. — 21 с.
4. Малишко В. М. Конституційне право людини на свободу світогляду і віросповідання. — К., 2007. — 160 с.
5. Лосский Н. О. Чувственная, интеллектуальная и мистическая интуиция. — М., 1995.
6. Рыбаков П. С. Апатика базовых интуиций мировоззрения: Мировоззренческие поиски современности. — Уфа, 1998.
7. Философский энциклопедический словарь. — М. — 576 с.
8. Соціальна філософія. — К., 1997.
9. Платонов К. К. Психология религии. — М., 1967.

УДК 342.553(4)

*О. В. Антищескул*

### ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ І САМОВРЯДУВАННЯ В КРАЇНАХ ЄС

В умовах трансформаційних процесів, що нині відбуваються в Україні у політичній, економічній, соціальній та духовній сферах, найважливішим чинником стабілізації виступає використання потенціалу самоорганізації і самоврядування населення для поліпшення умов життєдіяльності і збереження національної державності. Самоврядування, виступаючи дійовим засобом залучення кожного громадянина у соціально-економічне регулювання за допомогою цілепокладання і самоорганізації суб'єктів господарювання і населення, дозволяє враховувати, координувати та реалізовувати різноманіття суспільних інтересів, задовольняти соціально-культурні й соціально-побутові потреби через використання засобів і ресурсів населення, територіальних утворень, а також держави.

Сучасний період розвитку українського суспільства приніс розуміння того, що демократична, правова держава може успішно виконувати свої основні завдання тільки за наявності розвинутої системи самоврядування.

У сучасних умовах становлення української моделі місцевого самоврядування особливого значення набуває вивчення досвіду європейських країн, де механізми місцевого самоврядування створювалися протягом багатьох століть.

Необхідність аналізу й запозичення європейського досвіду обумовлені, по-перше, внутрішніми потребами та інтересами України, а по-друге, проголошенням нашою державою курсу на інтеграцію до європейських економічних і політичних структур. Це передбачає формування такої моделі місцевого самоврядування, яка б відповідала принципам регіональної політики ЄС та прискорила створення відповідних внутрішніх умов для інтеграції в європейській структурі.

Мета статті полягає в узагальненні досвіду європейських країн у розбудові місцевого самоврядування, а також формулюванні на цій основі теоретичних положень та конкретних рекомендацій, що мають прикладне значення для вдосконалення самоврядування в Україні. Вивчення європейського досвіду дозволяє здійснювати пошук нових ідей і механізмів, виявляти глобальні тенденції розвитку.

Проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні досить широко висвітлюються у вітчизняній науковій літературі, зокрема у працях В. Авер'янова, О. Амосова, В. Вакуленка, В. Кампа, В. Корженка, Ю. Куца, В. Мамонової, Н. Нижник, М. Пухтинського та ін. Проте робіт, в яких безпосередньо вивчається досвід європейських країн з сучасної організації місцевого самоврядування, у вітчизняній науці ще недостатньо.

Одним із ключових аспектів теоретичних засад організації муніципальної влади в сучасних демократичних країнах є співвідношення понять «місцеве управління» і «місцеве самоврядування». Найбільш поширеним є підхід, за яким місцеве самоврядування не протиставляється місцевому управлінню, а розглядається у співвідношенні як частина і ціле. Категорія «місцеве управління» є всеохоплюючою і включає всі одиниці управління нижче загальнонаціонального рівня в унітарних і нижче рівня суб'єкта федерації у федеративних державах. Воно є складним і гнучким механізмом, який може включати як державну адміністрацію на місцях, так і місцеві представницькі органи, що відбиває суміщення в інституті місцевого управління самоврядних і державницьких начал. Саме в такій якості місцеве самоврядування, будучи наділеним значною специфікою і самостійністю порівняно з іншими елементами, входить до державного механізму.

«Місцеве управління» і «місцеве самоврядування» можуть виступати і як синоніми, але в той же час друге має особливий зміст, що відбиває, насамперед, функціональний аспект демократичного управління на місцях, автономію місцевих колективів у межах більш широкого цілого, їх здатність самостійно й під свою відповідальність вирішувати місцеві проблеми. Цей термін має в чималому ідеологотеоретичний характер, оскільки саме так підкреслюється збіг об'єкта й суб'єкта управління територіальної одиниці, можливість місцевого співтовариства самостійно вирішувати питання муніципального значення без втручання з боку центральної влади. Перевести ж теоретичну думку в практичну площину дозволяє поняття децентралізації [1, 26].

У своєму сучасному вигляді місцеве самоврядування в розвинених демократичних державах склалося здебільшого внаслідок муніципальних реформ

XIX ст. Із середини XIX ст. такого роду управління на місцях набуло назви «місцеве самоврядування».

Історично першою теорією місцевого самоврядування була науково обґрунтована теорія вільної громади (теорія природних прав громади), основні положення якої були сформульовані Туре в доповіді щодо законопроекту про реформу місцевого управління у Національних зборах Франції в 1790 р. та знайшли своє відображення в положеннях Конституції Бельгії 1831 р. щодо особливої «громадівської» влади. Остання містила статтю, присвячену громадівському управлінню та поряд із законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади визнавала четверту гілку — муніципальну.

На зміну теорії вільної громади приходить громадівська теорія місцевого самоврядування. Її основні положення збігаються з концептуальними положеннями теорії вільної громади, однак на перший план висувається не природний характер прав територіальної громади, а недержавна, переважно господарська природа діяльності органів місцевого самоврядування. Ця теорія не набула поширення, оскільки вона не могла пояснити публічно-правовий характер багатьох функцій, які здійснюють органи місцевого самоврядування.

У середині XIX ст. набуває поширення державницька теорія місцевого самоврядування, основні положення якої були розроблені німецькими вченими Л. Штейном та Р. Гнейстом. Державницька теорія розглядала місцеве самоврядування не як автономну форму публічної влади, природне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, а як одну із форм організації місцевого управління, тобто як один із способів децентралізації державної влади на місцевому рівні. Відповідно, всі повноваження територіальної громади, її органів своїм джерелом мають державну владу.

У XX сторіччі поширення отримала теорія соціального обслуговування, в якій акцентується увага на здійсненні органами місцевого самоврядування завдань та функцій, пов'язаних з організацією обслуговування населення, наданням соціальних послуг.

Основні положення цих теорій зберігають своє значення і сьогодні їх покладено в основу сучасних поглядів на місцеве самоврядування. В той же час необхідно підкреслити: сучасна практика становлення та розвитку місцевого самоврядування в різних державах світу показала, що природа місцевого самоврядування не може бути визначена однозначно, зокрема, досить важко виділити власне місцеві справи, які б відрізнялися від загальнодержавних. Функції місцевого самоврядування носять як приватно-правовий, так і публічний характер. Все це свідчить про те, що місцеве самоврядування одночасно містить в собі елементи як державного, так і громадівського утворення, що відображено в сучасних тлумаченнях цього поняття [2].

У різних державах застосовуються різні системи управління на місцевому рівні (в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць), на вибір яких впливають такі фактори, як державний режим, форма державного устрою, неоднаковий підхід до розуміння сутності та природи державної влади, розме-

жування адміністративно-територіальних одиниць на «природні» та «штучні», національні та історичні особливості і традиції тощо. В основу цих систем покладено різні принципи взаємовідносин місцевих органів влади між собою та з центральними органами влади.

Зокрема, виділяють такі основні варіанти організації влади на місцях: англо-американську (англосаксонську), континентальну (французьку, романсько-германську або європейську), іберійську та радянську.

Англо-американська модель веде свій початок з місцевих громад та парафій, а також з міст середньовічної Англії, управління якими поступово «вмонтовувалося» в державну вертикаль управління країною. Починаючи з XI сторіччя, самоврядним англосаксонським громадам надавалася широка автономія як у виконанні приписів королівської влади, так і у творенні власних норм права. Ця модель отримала досить велике поширення в сучасному світі і її характерними рисами є: значна автономія органів місцевого самоврядування по відношенню до держави — вони формально виступають як такі, що діють автономно в межах наданих їм повноважень, а пряме підпорядкування органів різного територіального рівня відсутнє; відсутність на місцях повноважних представників центральної влади, які б опікали органи місцевого самоврядування. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється переважно непрямим шляхом — через центральні міністерства. Цій моделі притаманний також жорсткий судовий контроль.

Континентальна модель поширена в країнах Європи, франкомовних країнах Африки, в багатьох країнах Латинської Америки.

Сучасна континентальна модель організації влади на місцях є результатом тривалої еволюції римської системи і характеризується такими рисами: більш високим (у порівнянні з англо-американською моделлю) ступенем централізації, наявністю вертикальної підпорядкованості; поєднанням місцевого самоврядування і прямого державного управління на місцях. Це знаходить свій прояв у функціонуванні на одному територіальному рівні обраних територіальною громадою органів місцевого самоврядування та призначених центральною владою уповноважених представників, які здійснюють адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування; повноваження місцевого самоврядування визначаються згідно з негативним принципом правового регулювання (органам місцевого самоврядування дозволяється робити все, що не заборонено законом).

У деяких державах застосовується така система організації влади на місцях, яка характеризується ознаками і англо-американської і континентальної моделі, наприклад ФРН, Австрія, що дає підстави виділяти змішану модель [3].

У зарубіжних країнах продовжується пошук нових організаційно-правових форм місцевого самоврядування.

Суттєві особливості спостерігаються в різних країнах щодо порядку формування, структури та повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування. Наприклад, в Португалії колегіальний виконавчий орган (муніципальна палата) у складі 5–11 чоловік обирається громадою, а в Бельгії, Голландії та Люксембурзі

мер (бургомістр) призначається главою держави за поданням відповідної муніципальної ради (в Голландії необхідна також рекомендація голови виконавчої влади провінції — королівського комісару, який призначається монархом).

Що стосується структури виконавчого апарату місцевого самоврядування, то вона, як правило, передбачає різні департаменти, відділи, бюро тощо. Департаменти можуть мати галузевий і функціональний характер.

Так, наприклад, у Великій Британії створюються галузеві департаменти освіти, бібліотек та музеїв, житлового будівництва, пожежної безпеки, транспорту. Функціональні департаменти надають різноманітну технічну допомогу галузевим департаментам: відділ клерка надає юридичні консультації, забезпечує підготовку договорів та інших господарських документів тощо. Центральний господарський відділ відповідає за матеріальне забезпечення діяльності всіх департаментів, фінансовий відділ нараховує та видає заробітну плату всім співробітникам, перевіряє рахунки ради тощо.

У німецьких містах виконавчий апарат будується на загальних для всіх земель принципах і всі департаменти мають єдину нумерацію. Кожний департамент очолює обраний або призначений керівник. Як правило, міська адміністрація включає департаменти загального управління, фінансів, безпеки і підтримання порядку, культури і освіти, у справах молоді, охорони здоров'я і соціальних проблем, будівництва, управління громадськими службами, економіки і транспорту.

Департаменти французьких муніципалітетів іменуються дирекціями. Нараховується сім — вісім дирекцій, в тому числі освіти, спорту, культури, відпочинку, санітарії, соціальних справ, урбанізації,

Муніципальні чиновники частіше всього призначаються і звільняються мером або радою. У Великій Британії кожний департамент очолює головний чиновник — фахівець у галузі, яка відповідає профілю департаменту. Останнім часом там запроваджується посада головного виконавчого чиновника, на якого покладається загальне керівництво діяльністю всіх головних чиновників і очолюваних ними департаментів, статус якого дещо нагадує статус головного адміністратора в системі «рада — менеджер».

Муніципальні чиновники, які призначаються відповідно до закону, несуть подвійну відповідальність. З одного боку, вони зобов'язані виконувати вказівки відповідних муніципальних органів, оскільки призначаються ними і отримують заробітну плату з місцевого бюджету, з другого боку, вони наділяються власними правами і обов'язками законом і несуть юридичну відповідальність за належне виконання своїх, визначених законом, функцій. Все це ускладнює поведінку муніципального чиновника у разі конфлікту інтересів муніципалітету і закону [4].

Якщо звернутися до досвіду формування фінансової бази місцевого самоврядування, то органи місцевого самоврядування у європейських країнах мають такі джерела надходжень: субсидії на послуги, надання яких покладено на них центром; майнові податки на послуги, пов'язані з майновими операціями; збори, які стягуються з одержувачів послуг.

Наприклад, у такій країні, як Швеція, у фінансуванні видатків на діяльність громад місцеві податки дорівнюють 41 %, а державні субсидії — 24 %; разом вони становлять основне джерело фінансування місцевого самоврядування. Додатковими фінансовими джерелами є платежі за послуги (20 %), а також деякі доходи від комерційної діяльності та позики (14 %). У Франції 40 % загального обсягу місцевих фінансів формується за рахунок податкових надходжень, а 33 % — з безпосередніх дотацій держави, розміри яких визначаються заздалегідь і мають плановий стабільний характер. Решта ж фінансових ресурсів надходить у місцеві бюджети французьких міст як плата за різного роду послуги і транспорт. Привертає увагу така обставина: раніше державні субсидії надавалися лише під конкретні цілі та проекти, а нині — переважно у вигляді загальних сум залежно від об'єктивних критеріїв, які характеризують становище тієї чи тієї адміністративно-територіальної одиниці. Держава може збільшувати дотації у пропорції, яка відповідає загальному зростанню національного багатства [5, 79].

Серед місцевих податків у високорозвинутих європейських країнах з усталею системою місцевого самоврядування панівне місце займає пропорційний прибутковий податок з осіб — зареєстрованих постійних мешканців громади. Причому ставки податків встановлюються представницькими органами місцевої влади. У більшості європейських країн традиційним джерелом місцевих прибутків залишається податок на нерухомість.

Необхідно зазначити, що існує різниця між системами місцевого самоврядування у країнах зі сталою демократією (Франція, Німеччина тощо) та новими демократичними країнами (Польща, Чехія, Угорщина). Перш за все, відмінність полягає у широті повноважень органів місцевого самоврядування. У розвинених європейських країнах в основі сучасного місцевого самоврядування лежить теорія вільних громад, за якою місцеве самоврядування визнається самостійним та незалежним від центральної влади інститутом. Для ефективної реалізації такого підходу на практиці необхідні певні передумови: демократичні традиції, відповідний рівень політичної культури та достатній рівень розвитку громадянського суспільства. Система місцевого самоврядування за цих умов характеризується такими рисами (ознаками): наявність чітко усвідомлених суспільних інтересів та готовність громадян брати на себе політичну відповідальність за прийняті рішення; діяльність органів місцевого самоврядування має демократичний та прозорий характер; реалізується принцип субсидіарності; посадові особи органів місцевого самоврядування мають спеціальну освіту та дотримуються особливої етики.

Натомість нові демократичні країни, не маючи такого розвинутого громадянського суспільства, будують власні моделі місцевого самоврядування на основі доволі сильних державницьких традицій. Зокрема, держава контролює процес формування органів місцевого самоврядування на демократичних засадах. Так у Польщі адміністративно-територіальна реформа почалася в 1990 році з передачі всіх повноважень місцевих державних адміністрацій на рівні гмін органам самоуправління гмін. При цьому держава через воеводства, їх наглядові

і контрольні функції, продовжувала контролювати законність діяльності гмін, дотримання ними меж своїх повноважень. Зокрема, воєводства через судові процеси повертали соціально-економічну діяльність гмін у правове поле. Також у Польщі й досі велика частина фінансування діяльності органів місцевого самоврядування є централізованою та здійснюється у формі цільових дотацій та субвенцій. Особливо це стосується повітів і воєводств. Адже ці середні ланки державного управління майже не мають доходів від податків, оскільки більша частина державного майна була передана у комунальну власність гмін [6].

Узагальнюючи досвід функціонування інституту місцевого самоврядування в європейських державах і пристосовуючи його до українських реалій, необхідно зазначити, що нині необхідним є проведення адміністративної та муніципальної реформ в Україні, які повинні базуватися як на національних традиціях, так і на позитивному досвіді зарубіжних країн.

#### Література

1. Бодрова І. І. Концептуальні засади організації муніципальної влади в зарубіжних країнах // Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій; Пац. юрид. акад. України. — Х., 2006. — Вип. 83. — С. 26.
2. Антоноук О. Адміністративний менеджмент: теоретико-методологічні засади // Персонал. — 2007. — № 2.
3. Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика. — М., 1998. — 160 с.
4. Реформи місцевого самоуправління в країнах Західної Європи / Ін-т пауч. інформ. по обществ. наукам РАН. — М., 1993. — 126 с.
5. Шахов А. Про міжнародний досвід вирішення суперечностей між органами центральної влади та місцевого самоврядування // Управління сучасним містом. — 2002. — № 3. — С. 79.
6. Місцеве самоврядування в країнах Східної Європи та Співдружності Незалежних Держав / Ін-т місцевого врядування та держ. служби. — Будапешт, 2000. — 246 с.

УДК 351.85(4)

Н. О. Мельниченко

### ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІОКУЛЬТУРНОЇ СФЕРИ КРАЇН ЄС

Незважаючи на достатньо часте вживання терміна соціокультурної сфери, немає однозначного тлумачення сутності та структури цього терміна, а також критеріїв його визначення. Говорячи про соціокультурну сферу, вживають такі дефініції, як соціальна сфера, сфера обслуговування, соціальна інфраструктура, сфера культури, сфера нематеріального виробництва. Неможливо обмежити визначення соціокультурної сфери звичайним перерахуванням галузей, що входять до її складу (освіта, охорона здоров'я, культура). Перерахування не визначає сутності. На наш погляд, найбільш лаконічним та емним є визначення, яке дає С. М. Каранець: «Соціокультурна сфера являє собою діяльність людей, яка спрямована на виробництво освітніх, культурних та медичних благ» [1, 3].

© Н. О. Мельниченко, 2009