

УДК 342.25(477)(045)

І.В. Хорт,
старший викладач

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ КОНЦЕПЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

У статті автор розглядає концепцію місцевого самоврядування в Конституції України. Автор звертає увагу на місцеве самоврядування як засаду конституційного ладу України – один із найважливіших принципів організації і функціонування публічної влади в суспільстві та державі.

Ключові слова: місцеве самоврядування, форми народовладдя, дотримання прав і свобод людини і громадянина, територіальна громада, децентралізація системи управління, громадівська та державницька теорії.

Формування місцевого самоврядування виявилось одним із найбільш складних та суперечливих завдань становлення сучасної державності України.

Системний характер муніципальної влади, її взаємозв'язків із державною владою та іншими інститутами політичної системи суспільства об'єктивно вимагає не тільки концептуального аналізу генезису інститутів місцевого самоврядування в історичній ретроспективі та виявлення чинників і умов становлення, системних та функціональних характеристик муніципальної влади в сучасній Україні, а й усебічного наукового осмислення перспективного розвитку муніципальної демократії у контексті конституційної, адміністративно-територіальної та інших реформ, які перманентно декларуються та ініціюються протягом останніх років.

У цьому аспекті, варто виділити наукові публікації таких відомих вітчизняних науковців, як: М. Баймуратов, Ю. Бальций, О. Батанов, В. Журавський, М. Корнієнко, В.Кравченко, В. Кампо, П. Любченко, М. Орзіх, М. Пухтинський та ін.

Місцеве самоврядування, як принципово нова система організації публічної влади на місцях, є одним із тих атрибутів сучасного конституціоналізму та соціально-правової демократичної державності, що в контексті європейського вектора розвитку української держави, вимагає свого усебічного конституювання та інституціоналізації на принципах гуманізму, людського виміру влади та верховенства права. Адже визнання державою інститутів місцевого самоврядування стало гаслом реформаторських дій усіх без винятку постсоціалістичних держав Європи, в тому числі України [5].

Питання організації та функціонування місцевого самоврядування дістали досить детальну регламентацію в Конституції України, яка розглядає місцеве самоврядування як багатогранне та комплексне політико-правове явище, що характеризується з різних сторін.

Аналіз конституційних положень дозволяє зробити висновок, що місцеве самоврядування як об'єкт конституційно-правового регулювання виступає:

по-перше, однією із засад конституційного ладу України;

по-друге, специфічною формою народовладдя;

по-третє, права жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Місцеве самоврядування як засада конституційного ладу України – це один із найважливіших принципів організації і функціонування публічної влади в суспільстві та державі. Сьогодні цей принцип розглядається як необхідний атрибут будь-якого демократичного ладу. В ст.2 Європейської хартії місцевого самоврядування проголошується: «Принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві країни і, за можливістю, в конституції країни» [2].

Можна нагадати, що вперше в Україні принцип визнання місцевого самоврядування був закріплений ще в Конституції УНР 1918 р. хоча її положення так і не були реалізовані. За радянських часів цей принцип рішуче заперечувався, він суперечив централізовано-бюрократичному характеру радянської держави.

Конституція України 1996 р. відповідно до вимог Європейської хартії, поруч з такими фундаментальними принципами, як народовладдя,

суверенітет і незалежність України, поділ державної влади тощо, в окремій статті (ст.7) декларує принцип визнання та гарантованості місцевого самоврядування.

Подібні положення містять і конституції багатьох зарубіжних держав, наприклад, у ст.12 Конституції Російської Федерації визнається та гарантується місцеве самоврядування, в ч.2 ст.28 Конституції ФРН закріплюється право громад вирішувати всі місцеві питання в межах закону та під їх власну відповідальність. У США діє принцип самоврядування (*home rule*), згідно з яким управління місцевими справами здійснюється муніципальними органами без будь-якого втручання з боку законодавчого чи інших органів штатів.

Конституційний лад характеризується безумовним дотриманням прав та свобод людини і громадянина, він притаманний конституційній державі, яка обмежена народним суверенітетом і діє відповідно до конституції. Місцеве самоврядування як місцева влада – публічна влада територіальної громади – є складовою конституційного ладу і також характеризується, насамперед, дотриманням прав і свобод людини і громадянина, а органи і посадові особи місцевого самоврядування мають діяти відповідно до Конституції та законів держави.

Визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу України означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування при вирішенні всіх питань місцевого значення. Віднесення інституту місцевого самоврядування до засад конституційного ладу також означає неможливість його скасування чи обмеження.

Місцеве самоврядування як форма народо-владдя здобуло закріплення в ст.5 Конституції України, згідно з якою народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Таким чином, Конституція України встановлює, що органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади. З цього конституційного положення прямо випливає, що місцеве самоврядування займає окреме місце в політичній системі (в механізмі управління суспільством та державою) і його слід розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади.

Така конституційна характеристика ролі місцевого самоврядування в політичній системі дозволяє визначити його як самостійну (поряд з

державною владою) форму публічної влади – публічну владу територіальної громади[7].

В окремих працях вітчизняних та зарубіжних вчених подібний висновок заперечується. Зокрема, стверджується, що право на місцеве самоврядування «не має свого позадержавного джерела і не є властивим правом територіальної громади», а органи місцевого самоврядування розглядаються як «конституційно встановлена організаційно-правова форма реалізації участі громадян в управлінні державними справами і реалізації своїх суб'єктивних прав у цій сфері» [6]. Висловлюються думки стосовно того, що органи місцевого самоврядування самостійно здійснюють частки громадських справ «з дозволу держави», а саме: місцеве самоврядування – це «влада, похідна від державної влади, яка діє з дозволу держави» [8].

Така позиція, звичайно, має право на існування, вона свідчить про прихильність відповідних вчених до державницької концепції місцевого самоврядування. Водночас, на думку авторів:

по-перше, в «чистому вигляді» ні громадівська, ні державницька теорії місцевого самоврядування не відтворені ні в Європейській хартії місцевого самоврядування, ні в Конституції України (як, до речі, і в законодавстві більшості європейських країн) [3].

по-друге, Конституція України, про що свідчить детальний аналіз її положень, хоч і не зовсім послідовно, втілено саме громадівську концепцію місцевого самоврядування, хоча і з використанням окремих позицій державницької теорії[4]. На користь такого висновку свідчать відповідні положення Конституції України.

1. Органи місцевого самоврядування не включені до системи органів державної влади (статті 5, 19, 38, 47, 55, 56, 71).

2. Місцеве самоврядування в Україні визнається, а не надається державою (ст.7).

3. Місцеве самоврядування гарантується державою (ст.7).

4. Служба в органах місцевого самоврядування розглядається як самостійний вид публічної служби (ст.38).

5. Місцеве самоврядування визначається як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення (ст.140).

Самостійність місцевого самоврядування гарантується Конституцією України, ст.145, яка передбачає, що права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку, а ст.142 визначає матеріальні і фінансові гарантії місцевого самоврядування.

Отже, місцеве самоврядування – це специфічне соціальне явище, воно тісно пов'язане з державою, державною владою, але відрізняється від останньої за рядом ознак:

по-перше, місцеве самоврядування – це особлива форма публічної влади, яка має принципово інший характер, ніж влада державна. Так, якщо державна влада характеризується суверенітетом (верховенством, самостійністю і незалежністю), то місцеве самоврядування – це влада підзаконна, яка діє в межах та у порядку, визначених законом;

по-друге, місцеве самоврядування має особливий об'єкт управлінського впливу, сфера його компетенції порівняно з державною владою суттєво обмежена.

Як правило, компетенцію місцевого самоврядування, його органів становлять лише питання місцевого значення, які пов'язані із задоволенням повсякденних потреб населення, та обмежене коло питань загальнодержавного значення, повноваження по вирішенню яких делегуються органам місцевого самоврядування;

по-третє, місцеве самоврядування – це публічна влада територіальної громади, тобто жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, вона має локально-просторовий характер, здійснюється в інтересах територіальної громади і функціонує лише в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць, як державна влада – це влада всього народу, вона поширюється на всю державну територію.

Утім, слід зазначити, що конституційне положення, згідно з яким органи місцевого самоврядування не входять до механізму державної влади, не означає і не може означати його повної автономності в державі щодо державної влади. Взаємозв'язок місцевого самоврядування з державою досить тісний і знаходить свій вияв у:

1) місцеве самоврядування і державна влада мають єдине джерело – народ (ч.1 ст.5 Конституції);

2) органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади (ст.143 Конституції) і стан їх реалізації контролюється відповідними органами виконавчої влади.

Місцеве самоврядування як право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення. Конституція України (ст.140) визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостій-

но вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Більш детальне нормативне визначення місцевого самоврядування викладається в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні»: «Місцеве самоврядування в Україні – 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».

Конституційне нормативне визначення місцевого самоврядування дещо відрізняється від того, що сформульоване в Європейській хартії місцевого самоврядування. Насамперед, слід підкреслити, що, на відміну від Хартії, Конституція України на перше місце ставить не місцеві власті (органи місцевого самоврядування), а територіальну громаду – первинний суб'єкт місцевого самоврядування. Це впливає з положень громадівської теорії місцевого самоврядування й обумовлює певну специфіку конституційної концепції.

Така специфіка полягає в тому, що Конституція України визнає право самостійно вирішувати питання місцевого значення лише за первинними територіальними громадами – жителями «природних» адміністративно-територіальних одиниць, тобто, поселень або населених пунктів (сіл, кількох сіл, селищ та міст).

Подібний підхід до визначення кола суб'єктів права на місцеве самоврядування має глибокі історичні корені. Саме в поселеннях люди історично та природним шляхом групувалися для спільного життя. Питання спільного життя вони обговорювали на сходах, загальних зборах, а для здійснення поточного управління обирали відповідних осіб (органи) – вождів, старійшин, ради тощо. Таким шляхом формувалася громада, відмітною ознакою якої є наявність виборних органів, а подібна система дістала назву громадського, комунального, місцевого або муніципального самоврядування.

Що стосується інших адміністративно-територіальних одиниць, то вони створені не природним шляхом – «зверху», актами державної влади, за допомогою яких здійснювалося

районування території держави і, в силу цього, мають «штучний» характер. Так виникають, наприклад, області, воєводства, губернії, повіти, райони тощо. «Штучні» адміністративно-територіальні одиниці – це регіони і субрегіони. Населення «штучної» адміністративно-територіальної одиниці утворює «вторинну» територіальну громаду, яка може визнаватися суб'єктом права на місцеве самоврядування, а може й не визнаватися ним.

Водночас слід підкреслити, що Європейська хартія місцевого самоврядування (ст.3) говорить про місцеве самоврядування та право місцевих властей будь-якого територіального рівня, що передбачає його запровадження і в штучних адміністративно-територіальних одиницях. Європейська хартія регіонального самоврядування (ст.3) закріплює принцип регіонального самоврядування як право і здатність найбільш великих територіальних утворень всередині держави брати на себе під свою власну відповідальність і в інтересах свого населення суттєву частину публічних справ згідно з принципом субсидіарності. У цьому плані можна зробити висновок про певну невідповідність конституційних положень принципам європейських нормативних документів.

Право територіальної громади на місцеве самоврядування забезпечується правом кожного громадянина України брати участь у місцевому самоврядуванні. Згідно зі ст.3 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Будь-які обмеження цього права залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються.

Конституція України гарантує громадянам України право обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування, право брати участь у місцевих референдумах, право рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Окремо слід підкреслити, що визначення місцевого самоврядування містяться в Європейській хартії місцевого самоврядування, Конституції України та в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», передбачають орга-

нічну єдність самостійності і відповідальності при вирішенні всіх питань місцевого значення, які віднесені до сфери компетенції місцевого самоврядування. При цьому під «самостійністю» слід розуміти, не лише право територіальної громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування без втручання будь-яких інших владних структур вирішувати питання місцевого значення, а й необхідність вирішення їх відповідно до Конституції та законів України. Іншими словами, місцеве самоврядування виступає як своєрідна єдність прав і обов'язків територіальної громади з вирішення питань місцевого значення. У свою чергу, діяльність під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування передбачає, що наслідки за вирішення питань місцевого значення повністю лягають на систему місцевого самоврядування. При цьому органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть потрійну відповідальність:

- а) перед територіальною громадою (жителями відповідного населеного пункту);
- б) перед державою;
- в) перед фізичними та юридичними особами.

Література

1. Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року.
2. *Європейська Хартія місцевого самоврядування*.
3. *Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні*. – К.: Атіка, 2007.
4. *Батанов О.* Концептуальні аспекти реформи конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні//*Право України*. –2009. – № 12. – С.117-125.
5. *Корнієнко М. І.* Місцеве самоврядування як конституційний інститут: яким воно має бути? // *Аспекти самоврядування*. – 2006. – № 2. – С.14-17.
6. *Мартиненко П. Ф.* Децентралізація у здійсненні державної влади як конституційний принцип в Україні // *Українсько-європейський журнал міжнародного та порівняльного права. Спеціальний випуск*. – Том 1. – Вип.2. – 2001. – С.29.
7. *Чиркин В. Е.* Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. –М.: Изд-во «Зерцало», 1998. – С.421.
8. *Шумянкowa Н. В.* Муниципальное управление: Учеб. Пособие. –М.: Экзамен, 2002. – С.34-35.

И.В. Хорт

Тсоретико-правовые аспекты концепции местного самоуправления в Конституции Украины.

В статье автор рассматривает местное самоуправление в Конституции Украины. Автор обращает внимание на местное самоуправление как основу конституционного строя Украины.- один из важнейших принципов организации и функционирования публичной власти в обществе и государстве.

I.V. Hort

The article examines the concept of local self-government in the Constitution of Ukraine.

The author draws attention to local self-government as the basic principle of the constitutional order of Ukraine – one of the most important principles of organization and functioning of public power in society and state.