

М. Баймуратов // Удосконалення механізмів державного управління та місцевого самоврядування: міжнародна науково-практична конференція, 10 квітня 2009 р. – К., 2009. – С. 91–93.

5. Кравченко В. Фінанси органів місцевого самоврядування в Україні / В. Кравченко // Вісн. Укр. акад. держ. управління, 1996. – № 2. – С. 87.

6. Демичева З. Б. К вопросу о понятии «правовые стандарты Совета Европы» / З. Б. Демичева // Московский журнал международного права. – М. : Междунар. отношения, 2006. – № 3. – С. 42–52.

7. Європейська Хартія Місцевого Самоврядування від 15.10.85 р. : Сб. Нормативні Акти України – К. : Інформтехнологія. – 1999.

8. Європейська хартія міст [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.nalog.od.ua/doc/eurointegra](http://www.nalog.od.ua/doc/eurointegra).

9. Конституція України. – Офіційн. док. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.

10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Голос України. – 1997. – 12 червня – С. 5–14.

УДК 342.5

## **ПРИНЦИП ГАРАНТУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СИСТЕМІ ЗАСАД КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ**

**Веніславський Ф. В.,**

кандидат юридичних наук, доцент  
Національного університету  
«Юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого»,  
м. Харків

**Анотація:** У статті досліджено роль та місце конституційного принципу визнання та гарантування місцевого самоврядування у системі засад конституційного ладу України. Проаналізовано його взаємозв'язок з такими базовими конституційними цінностями як правова і демократична держава, визнання людини найвищою соціальною цінністю, народовладдя, правове обмеження публічно-владної діяльності. Зроблено висновок, що цей принцип є однією з основоположних цінностей сучасного конституційного ладу України.

**Ключові слова:** Конституція України, конституційні принципи, засади конституційного ладу, базові конституційні цінності, принцип гарантування місцевого самоврядування, демократія, народовладдя.

**Аннотация:** Статья посвящена исследованию роли и места конституционного принципа признания и гарантирования местного самоуправления в системе основ конституционного строя Украины. Проанализирована его взаимосвязь с такими базовыми конституционными ценностями как правовое и демократическое государство, признание человека высшей социальной ценностью, народовластие, правовое ограничение публично-властной деятельности. Сделан вывод о том, что данный принцип является одной из основоположных ценностей современного конституционного строя Украины.

**Ключевые слова:** Конституция Украины, конституционные принципы, основы конституционного строя, базовые конституционные ценности, принцип гарантирования местного самоуправления, демократия, народовластие.

**Annotation:** The article is related to the investigation of the role and the place of the constitutional principle of recognition and guaranteeing of local governing as the basis, in the system of the constitutional order of Ukraine. There have been analyzed the correlation of this principle with some fundamental constitutional values, as the rule of law and democratic state, the recognition of man as the highest social value, sovereignty of the people, the legal limit of public-imperious activity. There have been made a conclusion, that this principle is one of the fundamental values of the modern constitutional order in Ukraine.

**Key words:** The Constitution of Ukraine, constitutional principles, fundamentals of the constitutional system, basic constitutional values, the principle of guaranteeing of local government, democracy, sovereignty of the people.

У сучасній системі права України надзвичайно важливе значення мають конституційні принципи, тобто основоположні політико-правові ідеї, які в найбільш концентрованій, лаконічній та завершеній формі закріплюють засади правового регулювання відповідно до загальноновизнаних, універсальних суспільних цінностей та ідеалів. Конституційні принципи – це політико-ідеологічні та організаційні засади, у відповідності з якими здійснюється регулювання суспільних відносин, що становлять її соціальний зміст [1, с. 153]. Найважливіші з конституційних принципів у своїй сукупності становлять засади конституційного ладу України. Вони визначають зміст та спрямованість не лише конституційно-правового, а й всього поточного

регулювання, є загальними орієнтирами правотворчості, праворозуміння та правозастосування, закріплюють основи організації та функціонування практично усіх суспільних та державних інститутів. Адже конституційний лад і опосередковує собою втілення в реальну конституційно-правову практику низки найбільш важливих, загальноновизнаних суспільних цінностей, що зумовлюють демократичність правового статусу особи, демократичні процедури формування, організації й функціонування органів публічної влади, їх взаємодію й співпрацю, вільну діяльність інститутів громадянського суспільства тощо.

Одним з основоположних принципів конституційного ладу України є принцип визнання і гарантування місцевого самоврядування, закріплений статтею 7 Основного Закону України. Віднесення

його до засад конституційного ладу України, право визначати і змінювати який належить виключно народові, свідчить про ставлення до інституту місцевого самоврядування як до системного суспільного явища, яке існує об'єктивно, незалежно від його визнання чи невизнання державою і яке покликане забезпечити ефективність соціального управління на місцевому рівні через окрему самостійну і відносно незалежну від держави систему органів публічної влади. А сам факт юридичного закріплення принципу гарантування місцевого самоврядування на найвищому правовому рівні – у розділі Конституції України, який закріплює засади конституційного ладу України, у свою чергу є однією з його головних гарантій, оскільки зобов'язує державу створити дієву систему конституційно-правових, організаційних та матеріально-фінансових умов, форм та засобів реального забезпечення його результативного практичного функціонування. Враховуючи визначальне значення принципу гарантування місцевого самоврядування для подальшого становлення України як демократичної, правової держави варто системно дослідити його зміст, проаналізувати місце та роль в структурі засад конституційного ладу.

Огляд наукової літератури свідчить, що дослідженням правових принципів, які в своїй сукупності складають засади конституційного ладу, займалися такі вчені-правознавці, як Н. О. Боброва [2], В. Т. Кабишев [3], А. М. Колодій [4], В. Ф. Погорілко [5], О. Г. Румянцев [6], Ю. М. Годика [7] та інші. Принципу гарантування місцевого самоврядування зокрема присвячено наукові розробки Б. В. Калиновського [8], М. В. Колосова [9], С. Г. Серьогіної [10], П. М. Любченка [11], К. С. Шугріної [12] та інших дослідників. Однак місце та значення принципу гарантування місцевого самоврядування в системі засад конституційного ладу України окремо ще не досліджувалося, що й зумовило написання цієї статті. А з огляду на окреслену важливість інституту місцевого самоврядування і для суспільства, і для держави, актуальність і практична значимість обраної тематики не викликає сумніву.

Насамперед слід зазначити, що принцип визнання та гарантування місцевого самоврядування відноситься до тих визначальних правових ідей, які, за влучним висловом С. С. Алексєєва, утворюють в юридично розвиненій системі права істотний елемент її змісту, невід'ємну частину самої об'єктивованої правової матерії [13, с. 146], виступають правовою основою нормативної регламентації практично всіх соціальних зв'язків, що складаються в сфері місцевого самоврядування, яке в сучасному світі сприймається як найбільш універсальна, демократична та раціональна модель організації влади на місцях.

Як зазначає Конституційний Суд України, органи місцевого самоврядування не є органами державної влади, а місцеве самоврядування слід розглядати як форму здійснення народом влади, яка визнається і гарантується в Україні [14]. Фактично, принцип визнання та гарантування місцевого самоврядування забезпечує інституційну самостійність місцевого самоврядування як окремої системи інститутів

публічної влади, що існує поряд з системою органів державної влади, однак незалежно і автономно від неї. На відміну від державної влади, що здійснюється в інтересах всього українського народу (як джерела її легітимізації), влада органів місцевого самоврядування здійснюється в інтересах конкретної територіальної громади (територіальних громад) відповідної адміністративно-територіальної одиниці, які в своїй сукупності виступають джерелом їх легітимізації. Таким чином, принцип визнання і гарантування місцевого самоврядування постає в якості необхідної передумови утворення та функціонування цілісної системи інститутів місцевого самоврядування, які в своїй сукупності та у взаємодії з місцевими органами державної влади забезпечують найбільш ефективне управління соціальними процесами на місцевому рівні – в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць України.

Важливість конституційного положення, яким гарантується місцеве самоврядування, насамперед, зумовлена тим, що закріпивши систему органів публічної влади, яка існує паралельно з державною, воно, фактично визначило демократичний вектор становлення та розвитку всієї системи місцевого управління, акцентувавши увагу саме на самоуправлінні територіальної громади, а не на зовнішньому управлінні з боку державно-владних структур. А оскільки реалізація переважної більшості та індивідуальних суб'єктивних прав і свобод людини, і колективних прав і свобод соціальних спільнот відбувається саме на місцевому рівні, в середовищі їх безпосереднього проживання, в конкретному населеному пункті, раціональна організація і ефективне функціонування системи місцевого самоврядування має суттєве ціннісне значення як для кожної конкретної людини, так і для громадянського суспільства в цілому.

Гарантованість місцевого самоврядування посідає одне з чільних місць у системі засад конституційного ладу України, оскільки перебуває у тісному системному зв'язку з такими основоположними конституційними ідеями, як свобода, демократія, народовладдя, права людини, справедливість, моральність, гуманізм, верховенство права, правове обмеження влади, плюралізм тощо. Так, наприклад, взаємозв'язок між принципом визнання й гарантування місцевого самоврядування та принципами демократизму й народовладдя проявляється у практичній реалізації ідеї місцевого самоврядування, що значною мірою має забезпечувати демократизацію усєї системи публічно-владного управління, сприяти залученню громадян до вироблення, прийняття й реалізації управлінських рішень, виступати закономірним процесом розвитку демократичної державності. З другого боку, демократичні процедури формування представницьких органів місцевого самоврядування на вільних, періодичних виборах у свою чергу є однією з визначальних складових конституційного ладу загалом.

Не менш важливе значення принципу визнання і гарантування місцевого самоврядування полягає і у тому, що він є одним зі способів обмеження державної влади, виступає дієвим засобом

запобігання необґрунтованому розширенню владних повноважень її інститутів та унеможливленню необґрунтоване втручання держави, її органів та посадових осіб у сферу компетенції місцевого самоврядування. Адже правове обмеження державно-владної діяльності, недопущення її свавільного втручання у сферу свободи функціонування інститутів громадянського суспільства відноситься до безумовних цінностей сучасного конституціоналізму. На наш погляд, окрім власне проголошення принципу гарантування місцевого самоврядування, правове обмеження державно-владної діяльності здійснюється через конституційне закріплення повноважень територіальних громад (ст. 143), в які державно-владні структури втручатися не мають права, та через визначення матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування (ст. 142), чим, фактично, забезпечується його самостійність. Підтвердженням цієї тези є положення ст. 144 Конституції України, яка передбачає, що рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України не скасовуються органами державної влади самостійно, а лише зупиняються з одночасним зверненням до суду. Тобто і цією конституційною нормою також визначено правові межі державно-владної діяльності. Окрім того принцип гарантування місцевого самоврядування означає недопущення втручання у сферу його повноважень будь-яких інших суб'єктів конституційно-правових відносин, у тому числі – громадських організацій, політичних партій, суб'єктів господарської діяльності тощо. Тобто місцеве самоврядування є самостійною і відносно автономною системою, яка дозволяє ефективно і без будь-якого стороннього протиправного впливу вирішувати питання місцевого значення відповідно до Конституції і законів України.

Цікавою видається висловлена в літературі точка зору, що місцеве самоврядування слід вважати одним з головних інститутів громадянського суспільства, оскільки воно переважною мірою реалізується в сфері суспільних відносин, які є вільними від державно-владного втручання [11, с. 148–159]. Це безпосередньо впливає з конституційного визначення місцевого самоврядування як права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, а також з визначення територіальної громади як жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. На наш погляд, уособлення місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства є свідченням достатньо широкого втілення у вітчизняну конституційно-правову теорію та практику ідеї свободи, як базової конституційної цінності, оскільки територіальні громади мають гарантоване конституцією України право самостійно, без будь-якого зовнішнього державно-владного втручання вирішувати питання своєї життєдіяльності.

У зв'язку з цим необхідно звернути увагу на суперечливість та непослідовність конституційного регулювання правового статусу місцевого самоврядування в Україні. Якщо розглядати місцеве самоврядування в широкому сенсі – як інститут громадянського суспільства, слід визнати

необґрунтованість обмеження повноважень територіальної громади Конституцією і законами України, що закріплено ч. 1 ст. 140 Основного Закону України. На наш погляд, ця конституційна норма суттєво розширила сферу застосування спеціально-дозвільного принципу правового регулювання «дозволено лише те, що прямо передбачено законом», закріпленого ч. 2 ст. 19 Конституції України, поширивши його дію на місцеве самоврядування в цілому. Адже безпосередньою метою конституційного закріплення цього принципу є саме правове обмеження свавільного втручання держави та її органів у сферу приватної свободи людини та громадянського суспільства, які діють відповідно до іншого принципу – «дозволено все, що прямо не заборонено законом». Поширення ж нормативної дії спеціально-дозвільного принципу на місцеве самоврядування загалом, суттєво нівелює його конституційне гарантування, ставить під сумнів його правову природу як головного інституту громадянського суспільства і базової цінності конституційного ладу України.

Таким чином, визнання і гарантування місцевого самоврядування в Україні на конституційному рівні в цілому є свідченням сприйняття вітчизняною конституційною теорією та практикою цінностей світового і європейського конституціоналізму в організації публічної влади на місцевому рівні. Сам факт офіційного закріплення цього принципу на конституційному рівні є потужною гарантією його втілення у практичну діяльність усієї системи інститутів місцевого самоврядування в країні.

Однак аналіз сучасної практики функціонування системи місцевого самоврядування в Україні не дозволяє зробити такі ж оптимістичні висновки. На превеликий жаль конституційний принцип визнання і гарантування місцевого самоврядування так і не призвів до істотного зростання громадянської активності на місцевому рівні, більш широкої свідомої участі громадян у вирішенні проблемних питань організації місцевого життя, до розширення реального самоврядування як на місцевому, так і на регіональному рівні. Як обґрунтовано зазначають дослідники, насправді навіть після численних спроб реформування цієї сфери, які здійснювалися протягом останнього часу, від місцевого самоврядування в Україні залишилося дуже мало (на думку деяких експертів, залишилася в основному лише назва). Тобто у цій частині засади конституційного ладу так і не були реалізовані, а справжні, реальні суспільні відносини в системі місцевого самоврядування, які почали складатися після ухвалення Конституції України та Закону «Про місцеве самоврядування», згодом поступово були згорнуті через надмірне адміністрування з боку чиновників місцевих та центральних органів державної виконавчої влади, через низький рівень професіоналізму посадовців місцевого самоврядування, а також через низку інших причин та факторів. Таким чином, одна із засадничих ідей, тобто засад (або основ) конституційного ладу отримала конституційне закріплення, але практика пішла зовсім іншим шляхом, а саме – до посилення централізації [15, с. 14].

Тому на сучасному етапі державотворення достатньо актуальним є завдання подальшого удосконалення конституційно-правового регулювання статусу місцевого самоврядування, розробки цілісної та ефективної системи його гарантій. Адже лише забезпечення реального втілення у правову практику цього основоположного конституційно-правового принципу, його безумовне дотримання й виконання усіма суб'єктами правових відносин, і, насамперед – органами публічної влади, є однією з необхідних передумов демократичного, прогресивного розвитку України, забезпечення стабільності існуючого конституційного ладу загалом.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Енгибарян Р. В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции / Р. В. Енгибарян. – М.: Норма, 2007. – 495 с.
2. Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России: Монография / Н. А. Боброва. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. – 264 с.
3. Кабышев В. Т. Становление конституционного строя России / В. Т. Кабышев – Саратов: Абрис, 1993. – 186 с.
4. Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01; 12.00.02 / Київський ун-т ім. Тараса Шевченка / А. М. Колодій. – К., 1999. – 36 с.
5. Погорілко В. Ф. Основи конституційного ладу України / В. Ф. Погорілко. – К.: Ін Юре, 1997. – 40 с.
6. Румянцев О. Г. Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления) / О. Г. Румянцев. – М.: Юрист, 1994. – 285 с.
7. Тодыка Ю. Н. Основы конституционного строя Украины: учеб. пособ. – Х.: Факт, 1999. – 320 с.
8. Калиновський Б. В. Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національна академія внутрішніх справ України / Б. В. Калиновський. – К., 2004. – 218 с.
9. Колосов Н. В. Понятие и система гарантий местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Юридический институт Иркутского государственного университета / Н. В. Колосов. – Иркутск, 2005. – 15 с.
10. Сergyogina S. G. Напрямки вдосконалення системно-структурної організації місцевого само врядування в Україні // Конституційна асамблея: політико-правові аспекти діяльності. Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів / С. Г. Сergyogina. – 2012. – №8. – С. 14-28.
11. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства: моногр. / П. М. Любченко. – Х.: Одісеї, 2006. – 352 с.
12. Шугрина Е. С. Гаранти права на осуществление местного самоуправления: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Московская Государственная юридическая академия / Е. С. Шугрина. – М., 2008. – 57 с.
13. Алексеев С. С. Право на пороге тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития – надежда и драма современной эпохи / С. С. Алексеев. – М.: «Статут», 2000. – 252 с.
14. Рішення Конституційного Суду України від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002 (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад) // Вісник Конституційного Суду України. – 2002 – № 2. – С. 18.
15. Колісник В. П. Визнання місцевого самоврядування за Конституцією України та на практиці // Удосконалення місцевого самоврядування в аспекті конституційної реформи: зб. наук. ст. та тез повід. за матеріалами між нар. наук.-практ. конф., м. Полтава, 27 червня 2013р. / ред. кол.: С. Г. Сergyogina, О. П. Бушан, О. Р. Дашковська / В. П. Колісник. – Полтава: НДІ держ. Буд-ва та місц. Самоврядування, 2013. – С. 13-15.