

categories of witnesses. To increase efficiency of the investigative activity being considered, specified recommendations have been proposed which are to produce positive influence on the quality of pretrial investigation of environmental crimes.

Keywords: *pre-trial investigation of environmental crime, a witness, interrogation tactics, find out the circumstances.*

Трибуна Молодого Вченого

УДК 341.29:353

С. С. Квач

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ ЯК ДЖЕРЕЛО МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню норм конституції України, що направлені на легалізацію місцевого самоврядування.

Стаття присвячена дослідженню питань пов'язаних з вивченням місця і ролі Конституції України як джерела муніципального права України. Автор виділяє конституційні принципи функціонування місцевого самоврядування, такі як: принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина, принцип автономної правотворчості, принцип законності, принцип децентралізації, принцип територіальності, принцип виборності, принцип терміновості.

Крім того, у статті виділено ряд положень, які передбачають подальшу деталізацію нормативного регулювання муніципально- правових питань. Автор виділяє і досліджує основні органічні закони в сфері місцевого самоврядування.

Наведені в статті висновки ґрунтуються також на вивченні текстів конституцій зарубіжних країн.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, конституція, конституційні принципи місцевого самоврядування.*

Постановка проблеми. Безумовно, всі вчені сходяться на тому, що центральним джерелом будь-якої галузі національного права є Конституція України. Термін «конституція» походить від латинського слова «constitutio» - устрій або положення [1]. В переважній більшості сучасних держав, конституція є основним законом, що визначає основи політичної, економічної та правові системи країни.

Наукове обґрунтування теми дослідження. Загалом дослідженню питань конституційної легалізації інституту місцевого самоврядування в Україні, присвячені окремі роботи багатьох вчених, зокрема слід навести праці: М. О. Баймуратова, В. М. Шаповала, В. В. Кравченка, П. Д. Біленчука, М. П. Орзіха, В. М. Кампо, І. С. Щebetун, Н. М. Сергієнко.

Останнім часом з'являються і дисертаційні дослідження, в яких автори вивчають роль Конституції як джерела муніципального права, серед яких цікавою на наш погляд є робота Ю. В. Делія. Він дослідив вплив Конституції на формування права місцевого самоврядування через інститут прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. Він також зробив висновок, що на формування правовідносин таких суб'єктів, як територіальна громада, сільський, селищний, міський голова винятковий установчий характер мала Конституція України, оскільки до її прийняття цих суб'єктів в Україні просто не існувало [2]. Проте, слід констатувати, що й досі роль Конституції в побудові

системи джерел правового регулювання місцевого самоврядування залишається дослідженою не в повному обсязі. *Метою* даної роботи є дослідження місця і ролі Конституції України в системі джерел муніципального права України.

Викладення основного матеріалу. В Конституції України міститься більш за двадцять статей, які в той чи іншій мірі торкаються питань місцевого самоврядування. Проте, на наш погляд особливе значення мають положення статей 7, 13, 140, 142 та 143 [3]. В цих статтях містяться норми, що визнають і гарантують місцеве самоврядування, як одну з форм децентралізованого управління та основу конституційного ладу в державі. Саме в Конституції закріплено найважливіші вихідні дані для створення умов організації та діяльності місцевого самоврядування.

Відповідно до статті 5 Конституції, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Стаття 7 наголошує, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Отже, Конституція визначає самоврядування як самостійний народний інструмент для здійснення управління справами країни на одному рівні із державною владою. Органи місцевого самоврядування уповноважені Конституцією діяти самостійно від органів державної влади.

Якщо ми говоримо про гарантії місцевого самоврядування, то маємо на увазі сукупність засобів та умов, що саме забезпечують процес самоорганізації та функціонування місцевих громад по вирішенню питань локального значення. Конституційні гарантії є найбільш важливими гарантіями здійснення місцевого самоврядування в Україні. Вони виступають як правові засоби забезпечення діяльності місцевого самоврядування і є головною умовою повного і ефективного виконання ним своїх завдань і функцій.

Так, стаття 142 Конституції вказує, що держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою. Це положення є центральною нормою системи конституційних економічних гарантій. Положення статті 143 наділяють територіальні громади правом самостійно управляти майном, що є в комунальній власності, затверджувати бюджети відповідних адміністративно - територіальних одиниць і контролювати їх виконання, а отже і огранити самоорганізації мають право на самостійне економічне забезпечення. Необхідно загострити увагу на тому, що серед конституційних гарантій фінансово-економічні займають особливе місце.

Згідно статті 142, матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Крім цього, відповідно до статті 13 органи місцевого самоврядування на рівні із органами державної влади, від імені українського народу здійснюють право власника на землю та всі природні ресурси, які знаходяться в межах території України та природні ресурси її континентального шельфу. Отже, конституційне визнання та захист різних форм власності, в першу чергу комунальної власності, зумовлює створення економічних основ місцевого самоврядування в Україні.

Іншим, самостійним видом конституційних гарантій є політичні гарантії. Якість та потужність політичного гарантування обумовлюється в першу чергу політико-правовим режимом держави, який в Україні відповідно до статті 1 Конституції є демократичним. Це означає, що влада здійснюється народом та повноважними на це органами, виключно в інтересах народу. Право місцевого самоврядування на судовий

захист, що встановлено статтею 145, за своєю сутністю є конституційною судовою гарантією.

Наведені конституційно-правові норми, в своїй сукупності представляють юридичні гарантії функціонування місцевого самоврядування в Україні. Норма, що міститься в статті 146 визначає, що порядок врегулювання питань здійснення місцевого самоврядування встановлює спеціальний закон, чим зумовлюється його законодавче юридичне гарантування.

Отже, проаналізувавши норми Конституції, можемо зробити висновок, що в них на рівні Основного Закону держави не тільки визнається місцеве самоврядування, а й формуються конституційні засади його юридичного, політичного, фінансово-економічного та судового гарантування.

Найбільш важлива роль Конституції, як документу установчого характеру, полягає у встановленні принципів здійснення місцевого самоврядування в Україні. Можна констатувати, що місцеве самоврядування є одним з основоположних принципів конституційного ладу, який, у свою чергу, має власну систему принципів, через призму яких якнайповніше розкривається зміст цього важливого соціально-політичного явища, його місце і роль у суспільстві і державі. Виражаючи природу, сутність і закономірності розвитку територіальних громад та їх органів, конституційні принципи місцевого самоврядування характеризуються цілісністю і складають єдину систему [4].

На основі аналізу положень Основного закону, можемо виділити декілька конституційних принципів:

1. Принцип пріоритету прав і свобод громадянина, який виникає як результат реалізації політичних прав громадянина. Так, відповідно до статті 38 Конституції, громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

2. Принцип автономної правотворчості суб'єктів місцевого самоврядування. Цей принцип прямо закладений у статті 144 Конституції, відповідно до якої органи місцевого самоврядування наділені правом приймати рішення, в межах повноважень, встановлених законом, які стають обов'язковими на відповідній території. Реалізація таких рішень гарантується державою.

З положення розглянутої статті Конституції впливає ще один центральний принцип здійснення місцевого самоврядування – принцип законності.

3. Принцип законності. Стаття 19 Конституції України встановлює правовий порядок здійснення влади в Україні. Відповідно до її частини другої Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

4. Принцип децентралізації. Полягає в перерозподілі власних повноважень з центральних органів влади місцевим і в першу чергу органам місцевого самоврядування. Цей принцип виявляється вельми актуальним для України, адже протягом багатьох років існування нашої країни в складі СРСР була відбудована жорстка вертикаль влади.

Говорячи про принцип децентралізації, хотілося б зробити деякі пропозиції щодо вдосконалення тексту чинного Основного закону, які полягають в визначенні порядку та ступеня децентралізації. На нашу думку, найбільш доцільним виглядає подальша децентралізація влади, із передачею максимального об'єму повноважень, наскільки це можливо, на більш низький рівень. Тобто, всі питання повинні вирішуватися на рівні територіальних громад, і тільки ті що є «непосильними» для певної території, повинні

вирішуватися на обласному рівні, відповідно найбільш складні питання за такою схемою виносяться на рівень центральних органів влади. Мова йде про запровадження та конституційне закріплення принципу субсидіарності.

Цей принцип був юридично оформленим Договором про Євросоюз 1991 року, та вдало використовується вже протягом майже двадцяти років Європейським співтовариством[5]. Як вказує Ю. О. Волошин, розвиток регіоналізму та місцевого самоврядування у країнах Європейського Союзу безпосередньо пов'язаний із принципом субсидіарності. Введення принципу субсидіарності, як основного принципу поступового розвитку, є гнучким критерієм для здійснення компетенції тільки в сферах, розділених між державою, регіонами і співтовариствами, тобто такими, що не входять до виняткової компетенції співтовариств[6]. При цьому, необхідно зауважити, що децентралізація не повинна перешкоджати участі територіальних громад та комунальної влади від участі у здійсненні управління на вищих рівнях. З цього приводу цікавою виглядає теза Т. Я. Хабрієвої, яка зазначає, що децентралізація «зовсім не обмежує «китайською стіною» місцеві рівні влади від інших рівнів публічної влади» [7].

5. Принцип територіальності. Закладає можливість здійснення самоврядування громадою тільки в межах відповідної території. При цьому, такі території є відмежованими друг від друга. Окремо виділяє стаття 140 Конституції території міст Києва та Севастополя. Особливості здійснення самоврядування на цих територіях встановлюються окремими законами.

6. Принцип виборності. Відповідно до положень статті 141, до складу ради входять депутати, які обираються жителями відповідної території на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

7. Принцип строковості. Полягає в тому, що депутати рад, а також посадові особи органів місцевого самоврядування отримують повноваження від жителів певної територіальної громади на встановлений в законі термін.

Звідси можемо зробити висновок, що в системі джерел муніципального права, Конституція виступає в ролі нормативно-правового акту установчого характеру, який володіє особливими ознаками та встановлює вихідні дані початку її побудови, а саме:

- визнає місцеве самоврядування, як один з трьох конституційних способів здійснення влади народом України;

- закладає основні конституційні принципи здійснення місцевого самоврядування, а саме: принцип пріоритету прав і свобод громадян, принцип автономної правотворчості суб'єктів місцевого самоврядування, законності, децентралізації, територіальності, виборності та строковості;

- закріплює юридичні, політичні, фінансово-економічні та судові гарантії здійснення місцевого самоврядування.

Вважаємо за необхідне звернути особливу увагу на банкетні норми конституції. В загальній теорії права існує твердження, що банкетні норми утворюють свого роду порожнину, що має бути заповнена органічним законом, який стає продовженням «організму» конституції, оскільки регулює ту саму матерію, що і основний закон [8]. Такі закони в теорії права прийнято виділяти в окрему групу – органічні закони. Для органічних законів характерним є особливий порядок прийняття та за юридичною силою вони є вищими за «звичайні» закони. У багатьох сучасних країнах, зокрема Франції, Іспанії, Португалії та інших, органічні закони ефективно використовуються в роботі правової системи. В Україні ж чинна Конституція не містить визначення органічних законів, при цьому містить значну кількість банкетних норм. Так, в розділі XI Конституції, що саме присвячений місцевому самоврядуванню, банкетні норми

містяться в п'яти з семи статей. Ці «порожнини» заповнюються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», та декількома іншими законами.

В Конституції окреслене коло питань виключної компетенції законів. Так, відповідно до Конституції України, виключно законами України визначаються наступні питання, пов'язані із здійсненням місцевого самоврядування:

- територіальний устрій України;
- засади місцевого самоврядування;
- статус столиці України; спеціальний статус інших міст;
- організація і порядок проведення виборів і референдумів;
- встановлення порядку утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального;

- передачу органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади;

- права корінних народів і національних меншин;
- порядок застосування мов;
- засади організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку;

Крім цього, нормами Конституції прямо встановлено виключно законодавче врегулювання:

- особливостей здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі;

- статусу голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхніх повноважень, порядку утворення, реорганізації, ліквідації;

- порядку встановлення територіальними громадами місцевих податків і зборів;
- порядку віднесення до місцевого бюджету окремих загальнодержавних податків;

- порядку зупинення рішень органів місцевого самоврядування, з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України;

- інших питань організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування.

До таких законів, що реалізують вказані конституційні вимоги можна віднести зокрема Закон України «Про столицю України - місто-герой Київ» [9], «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року [10], «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 червня 2001 року [11], Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 року [12], Закон України «Про порядок обчислення скликань представницьких органів місцевого самоврядування (рад)» від 24 червня 2004 року [13] та деякі інші.

Список використаної літератури

1. Український Радянський Енциклопідичний словник: в 3-х т./ Редкол.: ... А. В. Кудрицький (відп. Ред.) та ін.. – 2-ге вид. – К. : Голов. Ред.. УРЕ. 1987 – Т.2. - С.140.
2. Делія Ю. В. Правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / НАН України; національна академія наук України інститут держави та права ім. В. М. Корецького.- К., 2003. – С.7.
3. Конституція України: прийнята Верховною Радою України 28 червня .1996р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. - Ст. 141.
4. Калиновський Б. В. Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні: автореф. Дис. ...канд.. юридичних наук: 12.00.02 / Б. В. Калиновський; наук кер. А. М.

Колодій; Київський Національний університет імені Тараса Шевченка.- Київ, 2003.– С.9.

5. Клемин А. В. Европейское право и Германия: баланс национального и наднационального. Европейское Сообщество, Германия, право: национальный консерватизм, коллизии и единство. – Казань: Изд-во Казанск.- ун-та, 2004. – С. 506-507.

6. Волошин Ю. О. Регіоналістичний вимір європейської міждержавної інтеграції: проблеми концептуального та конституційно-правового забезпечення / Ю. О. Волошин // Науковий вісник Ужгородського університету. – 2009. - №9. – С. 57.

7. Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / [Под общ. Ред.. Т. Я. Хабриевой. Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации]. – М. : Эксмо, 2010. – С. 370.

8. Морозова Л. А. Конституционное регулирование в СССР. – М., 1985.- С. 72.

9. Про столицю України - місто-герой Київ: Закон України: прийнятий Верховною Радою України 15 січня .1999р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 11. - Ст. 79.

10. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України: прийнятий Верховною Радою України 3 липня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. - №33. - Ст. 443.

11. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України: прийнятий Верховною Радою України 7 червня .2001р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 33. - Ст. 175.

12. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України: прийнятий Верховною Радою України 16 квітня 2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2009. - № 38. - Ст.534.

13. Про порядок обчислення скликань представницьких органів місцевого самоврядування (рад): Закон України: прийнятий Верховною Радою України 24 червня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 45.- Ст. 504.

S. Kvach

THE CONSTITUTION OF UKRAINE AS A SOURCE OF MUNICIPAL LAW OF UKRAINE

This article deals with the issues related to the study of the place and role of the Constitution as the source of the municipal law of Ukraine. Author distinguishes constitutional principles of functioning of local self-government, such as: principle of priority of rights and freedoms of man and citizen, principle of autonomous lawmaking, principle of legality, principle of decentralization, principle of territorialness, principle of electiveness, principle of urgency.

In addition, the article highlights a number of provisions, which provide further details of the regulatory municipal law issues. The author distinguishes and explores the basic organic law on local self-government.

Conclusions which are presented in article is also based on the study of the texts of constitutions of foreign countries.

Keywords: *local government, constitution, constitutional principles of local government.*