

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.07

В. П. Грובה

кандидат юридичних наук

Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ,
заступник начальника

вул. Миру, 24, Суми, 40000, Україна

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО СИСТЕМИ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено дослідженню теоретичних та правових засад місцевого самоврядування та його системи, що закріплені в Конституції України. Визначено їх понятійний апарат та найбільш суттєві характеристики.

Ключові слова: конституційні засади, система місцевого самоврядування.

Формування громадянського суспільства, перехід від централізованої адміністративно-командної системи управління в Україні до демократичної неодмінно пов'язані з процесом визначення та закріплення основ місцевого самоврядування на конституційному рівні. При цьому становлення місцевого самоврядування в Україні як системи органів повинно увібрати в себе найкращий світовий та європейський конституційний досвід, повинно передбачати формування сучасних концепцій місцевого самоврядування з впровадження найкращих з них в реальність. Крім того, необхідно проводити постійний науковий аналіз існуючої моделі місцевого самоврядування з метою визначення оптимальних її складових та усунення існуючих недоліків. Саме конституційні засади місцевого самоврядування є тим виразом основних ідей та положень конституційної моделі місцевого самоврядування, є первинною характеристикою її внутрішньої збалансованості та досконалості як єдиної системи.

Відзначимо, що дослідженню питань конституційно-правового забезпечення місцевого самоврядування у вітчизняній науці приділялась увага такими дослідниками як: П. Біленчук, М. Баймуратов, В. Борденюк, О. Бориславська, Ю. Деля, В. Кампо, А. Коваленко, М. Корнієнко, В. Кравченко, В. Куйбіда, П. Любченко, М. Орзіх, О. Сушинський, І. Щebetун, В. Шаповал та іншими. Однак все-таки вивчення цього питання залишається актуальним і зараз, тому метою цієї статті і є дослідження теоретичних та правових засад місцевого самоврядування та його системи, що закріплені в Конституції України, визначення їх понятійного апарату та найбільш суттєвих характеристик.

З проголошенням незалежності України та з прийняттям у 1996 році Конституції України — Основного Закону — формування та розвиток одного із основних інститутів конституційного права — інституту місцевого самоврядування виходить на новий етап своєї побудови — сучасного розвитку. У цьому контексті науковці зазначають, що з прийняттям Конституції було завершено пошуки прийняттого варіанта місцевого самоврядування в Україні загалом. Закріплення основних засад місцевого самоврядування у положеннях Основного Закону вивели його «на рівень одного з провідних інститутів демократичного конституційного ладу» [1, с. 8].

У результаті прийняття Конституції України [2] в її першому розділі «Загальні засади» серед засад української держави і основних форм здійснення народовладдя було записано і місцеве самоврядування (ст. 5), а статтею 7 Конституції України закріплено зобов'язання держави щодо визнання і гарантій його здійснення в Україні. У розділі XI, статтях 140–146 прописано організаційні принципи, особливості і матеріальні умови здійснення місцевого самоврядування, а в статтях 134–139 — питання адміністративно-державного устрою України [3, с. 26]. Всі ці норми в комплексі повинні було створити чітке суспільне розуміння щодо суті і місця територіального самоврядування в українській державності, закріпити основні принципи його функціонування та розвитку як самостійного інституту громадянського суспільства держави, вся влада в якій належить суверену — українському народу.

Зазначимо, що таке конституційне закріплення норм, які регулюють відносини у сфері місцевого самоврядування, відповідає світовій практиці організації місцевого самоврядування, яка базується на тому, що, по-перше, органи місцевого самоврядування становлять одну з підвалин будь-якого демократичного ладу; по-друге, серед принципів місцевого самоврядування чільне місце посідає народовладдя; по-третє, основні засади місцевого самоврядування повинні бути закріплені в законодавстві країни і за можливості в Конституції країни. Саме на таких ідеях сьогодні ґрунтується міжнародна практика побудови місцевого самоврядування [4, с. 58]. В той же час не можна не відмітити, що старі конституції деяких європейських країн з об'єктивних причин майже ігнорували відповідну сферу суспільних відносин, яка лише за останні десятиріччя стала об'єктом досить детальної регламентації у їх нових і новітніх конституціях. Як зазначає проф. В. М. Шаповал, «найбільшою мірою остання теза стосується основних законів, прийнятих у першій половині 90-х років минулого століття в так званих постсоціалістичних і пострадянських країнах. Переважна більшість з них містить досить великі за обсягом відповідні структурні частини. Як приклад можна навести конституції Росії (глава 8 «Місьцеве самоврядування»), України (розділ XI «Місьцеве самоврядування»), Угорщини (глава IX «Місьцеве самоврядування»), Словаччини (частина четверта «Органи місцевого самоврядування») тощо [5, с. 1].

Закріплення у ст. 7 Конституції України [2] принципу, згідно з яким «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування», відобразило прагнення українського народу не відхилитися від міжнародного досвіду,

мад [7, с. 18]. «Конституційні принципи місцевого самоврядування — це вихідні начала, відповідно до яких здійснюється організація і функціонування місцевого самоврядування в нашій державі. Вони встановлені Конституцією України, а їх деталізацію та конкретизацію здійснено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8, с. 10]. Російський науковець А. М. Туляй зазначає, що у конституційних засадах відображені в конституційному законодавстві принципи, начала й вимоги, обов'язкові для всіх форм і видів організації державного механізму, місцевого самоврядування, правової системи суспільства [9, с. 12]. Автори монографії «Місцеве самоврядування: Організація роботи сільського, селищного голови» конституційно-правовими засадами місцевого самоврядування визначають вихідні ідеї та провідні напрями про органи місцевого самоврядування, що мають найбільш загальний характер, визначають весь комплекс суспільних відносин, що виникають у процесі організації і діяльності всієї системи місцевого самоврядування [10, с. 12].

Необхідно погодитись з думкою О. Бориславської, яка відмічає, що «конституційно-правові засади місцевого самоврядування, будучи принципами теорії, концепції місцевого самоврядування, одночасно виступають принципами правового регулювання, оскільки є законодавчо закріплені. У цьому їх важливе практичне значення [11, с. 118]. Підтримуючи наведені точки зору, можемо лише додати, що Конституція, як основний закон держави, зобов'язує всю діяльність влади в державі, і відповідно місцевого самоврядування також, що формуватися на базі конституційних норм — засад та основоположних принципів здійснення влади в державі. Лише на підставі міцного конституційно-правового ґрунту організації місцевого самоврядування можна досягти ефективного його розвитку в Україні.

Конституційно-правові засади місцевого самоврядування покликані забезпечувати органічну єдність інституту місцевого самоврядування, норм права і правових відносин. Вони характеризують зміст і сутність місцевого самоврядування у концентрованому вигляді і демонструють, на яких підвалинах ґрунтується співвідношення держави і суспільства, держави і місцевого самоврядування. Вони є синтезуючими засадами, об'єднуючими зв'язками, практичною основою функціонування місцевого самоврядування.

На підставі наведених визначень конституційних засад конституційні засади місцевого самоврядування в Україні можна визначити як об'єктивно обумовленої формуванням та розвитком місцевого самоврядування системи основоположних витоків та керівних ідей, які закріплені та/чи впливають зі змісту Конституції України, чинних на території України міжнародних договорів та законів України, мають демократичний характер та визначають сутність, організацію та діяльність місцевого самоврядування в державі в інтересах місцевого населення.

Для цілісного уявлення про конституційно-правові засади побудови системи місцевого самоврядування слід також звернути увагу на наступні норми, що передбачені положеннями Конституції України, які поділені

в залежності від їх призначення: 1). Норми, в яких закріплюються засади конституційного ладу, народовладдя, рівність всіх форм власності, в яких гарантується місцеве самоврядування. До останніх віднесені: визнання і гарантування місцевого самоврядування (стаття 7); здійснення народом влади безпосередньо і через органи місцевого самоврядування (стаття 5); самостійність місцевого самоврядування, його органи не входять до системи органів державної влади (статті 5, 140); визнання і рівний захист всіх форм власності, включаючи і комунальну власність (стаття 13); зобов'язаність органів місцевого самоврядування діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (стаття 19). 2). Норми, в яких регламентується діяльність місцевого самоврядування щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Зокрема: право громадян знайомитися в органах місцевого самоврядування з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею (стаття 32); право громадян брати участь у місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування (стаття 38); право громадян на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування (стаття 38); право громадян проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про які завчасно сповіщаються органи місцевого самоврядування (стаття 39); право громадян на індивідуальні чи колективні звернення (петиції) до органів місцевого самоврядування (стаття 40); право громадян користуватися для задоволення своїх потреб об'єктами права комунальної власності (стаття 41); право громадян на соціальний захист, яке гарантується... створенням мережі комунальних... закладів для догляду за непрацездатними (стаття 46); право громадян, які потребують соціального захисту, на отримання від органів місцевого самоврядування житла безоплатно або за доступну для них плату (стаття 47); право громадян на безоплатне отримання медичної допомоги в комунальних закладах охорони здоров'я (стаття 49); право громадян на освіту, яке забезпечується доступністю і безоплатністю освіти в комунальних навчальних закладах (стаття 53); право громадян на відшкодування за рахунок місцевого бюджету матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (стаття 56). 3). Норми, що закріплюють правові, організаційні, матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування. Вони, зокрема, стосуються: порядку призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування (стаття 85); підзвітності і підконтрольності місцевих державних адміністрацій радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами (стаття 118); обов'язку місцевих державних адміністрацій забезпечувати взаємодію з органами місцевого самоврядування та реалізацію повноважень, делегованих відповідними радами (стаття 119); складу представницьких органів місцевого самоврядування місцевого самоврядування та принципів їх формування (стаття 141); матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування (стаття 142); державної підтримки місцевого

самоврядування (стаття 142); предметів відання та повноважень місцевого самоврядування (стаття 143); можливості делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади (стаття 143); права органів місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймати рішення, які є обов'язковими на відповідній території (стаття 144); необхідності законодавчого врегулювання питань організації місцевого самоврядування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування (стаття 146). 4). Норми, в яких закріплені правові гарантії місцевого самоврядування. Вони стосуються: заборони займатися підприємницькою діяльністю для посадових і службових осіб органів місцевого самоврядування (стаття 42); підстав і порядку зупинення рішень органів місцевого самоврядування та звернення до суду з метою їх оскарження (стаття 144); судового захисту прав місцевого самоврядування (стаття 145) [2].

Зазначені положення, що закріплені Конституцією України, у своїй сукупності формулюють конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні. В той же час не можна вважати, що конституційні засади повністю реалізуються лише в системі правових норм, адже інколи конституційні ідеї-принципи не прямо закріплені в нормах Конституції чи іншого нормативного акту, однак вони зумовлені об'єктивними і суб'єктивними факторами, які прямо чи опосередковано знаходять своє закріплення або відображення у зазначених нормах. Конституційно-правові засади можуть встановлюватись шляхом тлумачення зазначених норм.

Література

1. Розвиток місцевого самоврядування в Україні : теоретико-правовий аспект : наук. розробка / [О. Д. Лазор, Д. Д. Заяць, А. О. Лазор]; під. ред. О. Я. Лазора. — К. : НАДУ, 2009. — 52 с.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 142.
3. Кочуев В. І. Конституційно-законодавчі проблеми становлення місцевого самоврядування в Україні / Кочуев В. І. — Донецьк: Східний видавничий дім, 2009. — 96 с.
4. Делія Ю. В. Суб'єкти муніципального правотворчого процесу: теоретико-правовий аспект / Ю. В. Делія // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: Збірник наукових статей. — 2009. — № 2. — С. 57–68.
5. Шаповал В. М. Сутність місцевого самоврядування (питання теорії) / В. М. Шаповал // Муніципальний рух: новий етап розвитку: Матеріали VII Всеукр. муніципал. слухань «Муніципал. рух в Україні — 10 років розвитку» (6–8 вересня 2001 р., м. Бердянськ) / Заг. ред. М. Пухтинського. — К.: Логос, 2002. — Режим доступу: http://www.municipal.gov.ua/data/loads/tshlyanna_zbirnik_munryh_statta_shapoval.doc
6. Конституція України: наук.-практичний коментар / [В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін.]; ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. — Х.; К.: Право; Ін Юре, 2003. — 808 с.
7. Залучення громадян до участі в місцевому самоврядуванні: Навчально-методичний посібник/ Укладач Б. А. Руснак. — Чернівці: ЧМГС «Буковинська Партнерська Агенція», 2004. — 47 с.
8. Кравченко В. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): Навч. посібник / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. — К.: Арарат-Центр, 2001. — 176 с.
9. Туляй А. Н. Конституционные основы финансовой политики Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. — Томск, 2000. — 19 с.

10. Місцеве самоврядування. Кн. 1: Організація роботи сільського, селищного голови / За заг. ред. А. О. Чемериса. — 2-ге вид., доповнене. — Львів: Ліґа-Прес, 2000. — 344 с.
11. Бориславська О. Поняття і система конституційно-правових засад місцевого самоврядування в Україні // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали ІХ регіональної науково-практичної конференції. 13–14 лютого 2003 р. / О. Бориславська. — Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2003. — С. 118–120.

В. П. Грובה

Сумської філіал Харківського національного університету внутрішніх дел
ул. Мира, 24, Сумы, 40000, Украина

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ И ЕГО СИСТЕМЫ В УКРАИНЕ**

Резюме

Статья посвящена исследованию теоретических и правовых принципов местного самоуправления и его системы, которые закреплены в Конституции Украины. Определен их понятийный аппарат и наиболее существенные характеристики.

Ключевые слова: конституционные принципы, система местного самоуправления.

V. P. Grobova

Sumy Filia of Kharkov National University of Internal Affairs
Mira str., 24, Sumy, 40000, Ukraine

**CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT
AND HIS SYSTEM IN UKRAINE**

Summary

Article is sanctified to research of theoretical and legal principles of local self-government and his systems that is envisaged in Constitution of Ukraine. Certainly them concept vehicle and most substantial descriptions.

Key words: constitutional principles, system of local self-government.