

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

О.О. Майданик

доктор юридичних наук, доцент,
ННІ земельних ресурсів та правознавства,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України

Місцеве самоврядування: поняття, характерні риси, загально-правові основи

Розглядаються теоретичні питання місцевого самоврядування, його поняття, сутність, характерні риси. Аналізуються положення міжнародно-правових документів місцевого самоврядування, відповідності їх концептуальним положенням конституційного законодавства України з питань місцевого самоврядування. Визначаються напрями розвитку законодавства України з місцевого самоврядування.

Рассматриваются теоретические вопросы местного самоуправления, его понятие, сущность, характерные черты. Анализируются положения международно-правовых документов местного самоуправления, соответствия их концептуальным положениям конституционного законодательства Украины по вопросам местного самоуправления. Определяются направления развития законодательства Украины по местному самоуправлению.

The theoretical issues of local self-government, its concept, nature, characteristics. Analyzes the provisions of international legal documents on local government, their compliance with the provisions of the constitutional concept of Ukrainian legislation on local self-government. Guide the development of Ukrainian legislation on local self-government.

Ключові слова: місцеве самоврядування; орган місцевого самоврядування; концепція; принцип; децентралізація; правова автономія; організаційна автономія; фінансова автономія.

Постановка проблеми

Побудова суспільства на засадах соціальної справедливості можлива в умовах політичної, економічної і духовної свободи особи, рівноправної участі всіх членів суспільства у вирішенні питань, що стосуються функціонування всього суспільства та всеохоплюючої політичної його організації, якою є держава. Важлива роль у системі світових політико-правових цінностей належить принципам і вимогам, що стосуються оптимальної організації державної влади, що здатна забезпечувати ефективне керівництво всіма питаннями життєдіяльності країни. Водночас відомо, що якою б досконалою не була побудова центральної державної влади, вона не може бути ефективною, якщо не буде оптимально організованою на місцях. Саме тому серед принципів і вимог, щодо організації державної влади, важливе місце посідає, безумовно, принцип децентралізації державної влади. Йдеться передусім про формування повноцінної системи міс-

цевого самоврядування, без якої неможливо уявити сучасну демократичну, соціальну і правову державу. Реальна участь громадян у формуванні владних і самоврядних органів, в управлінні суспільними і державними справами становить норму устрою і функціонування будь-якої демократичної держави, де заснована і ефективно функціонує розвинена система місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблематика місцевого самоврядування посідає помітне місце у дослідженнях вітчизняних науковців, зокрема: М. Баймуратова, О. Батанова, В. Борденюка, О. Бориславської, О. Зайчука, В. Кампа, А. Колодія, В. Копейчикова, М. Корнієнка, В. Кравченка, В. Тація та ін. [1–10].

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

На сучасному етапі, у період проведення Конституційної та муніципальної реформ в Україні, особливо гостро відчувається потреба у розробці належного наукового-теоретичного підґрунтя розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні.

Формулювання цілей статті

З огляду на зазначене, метою пропонованої статті є, передусім, проведення аналізу концептуальних питань місцевого самоврядування, його сутності, основних характерних ознак, гарантій, визначення напрямів розвитку українського законодавства з місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження

Концепція місцевого самоврядування

Насамперед слід зупинитися на питаннях, що ж являє собою місцеве самоврядування? Які ознаки йому притаманні?

Сучасна концепція місцевого самоврядування розроблена міжнародними інституціями на основі вивчення й узагальнення багаторічної практики правового регулювання і функціонування місцевого самоврядування у багатьох країнах світу. Концептуальні засади побудови і функціонування місцевого самоврядування визначені і викладені у міжнародних актах. Це «Всесвітня декларація місцевого самоврядування» (далі – Всесвітня декларація) та «Європейська хартія про місцеве самоврядування» (далі – Європейська хартія) [11, 12]. Всесвітня декларація місцевого самоврядування прийнята 23–26 вересня 1985 р. на 27 Міжнародному конгресі Інтернаціональною спілкою місцевої влади, яка є Всесвітньою Асоціацією місцевого самоврядування. Європейська хартія про місцеве самоврядування розроблена Радою Європи і схвалена нею 15 жовтня 1985 р. (тоді ж відкрита для підписання державами учасниками). Україною Європейська хартія підписана 06.11.1996.

З'ясування сутності місцевого самоврядування обумовлює потребу звернутися до аналізу положень вищеназваних міжнародних документів з місцевого самоврядування.

У Всесвітній декларації наголошується на тому, що місцеве самоврядування передусім має бути визнане як принцип в конституції країни або в основному законі про урядові структури держави (ст. 1). Ця ж ідея проводиться і у Європейській хартії, згідно із ст. 2 якої принцип місцевого самоврядування має бути визнаний у законодавстві країни і по можливості – в її конституції.

Концепція місцевого самоврядування викладена у Всесвітній декларації. В її преамбулі, передусім, обґрунтовується доцільність заснування системи місцевого самоврядування. Зазначається, що місцеве самоврядування є найближчим до громадян рівнем управління своїми справами. Тому підкреслюється, що найкраще саме на місцевому рівні створювати умови для побудови такої гармоній-

ної громади (тобто територіальних колективів людей), до якої б громадяни відчували свою належність та відповідали за неї. Висловлюється побажання того, щоб декларація стала для всіх націй стандартом до якого слід прагнути.

У Всесвітній декларації та в Європейській хартії визначається поняття місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування, за Всесвітньою декларацією, це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести державні справи під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення [12, ст. 2]. Відповідно до положень Європейської хартії, місцеве самоврядування – це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення [11, ст. 3].

Слід звернути увагу, що в розглянутих документах послідовно утверджується основний принцип місцевого самоврядування – це незалежність і самостійність органів та інших організаційних форм місцевого самоврядування при здійсненні ними визначених у законах повноважень (Європейська хартія. – Ст. 5; Всесвітня декларація. – Ст. 4) [11; 2]. Природно, постає питання, чому в зазначених документах така значна увага приділяється забезпеченню самостійності та незалежності місцевих влад. Необхідність цього підтверджується світовою практикою державного будівництва, яка свідчить, що центральна державна влада завжди намагається зосереджувати у «своїх руках» якомога більше функцій і повноважень щодо керування не лише загальнодержавними справами, а й питаннями місцевого життя. Саме тому, визначаючи принципи демократії і децентралізації влади основоположними засадами побудови нового, справедливого суспільства, Європейська хартія відстоює необхідність неухильного захисту й посилення незалежності місцевих влад. У хартії зазначається, що повноваження, які надаються державою органам місцевого самоврядування, мають бути, як правило, повними і винятковими, що такі повноваження можуть бути заперечені або обмежені іншим органом влади, центральним чи регіональним, тільки в межах, що встановлені законом (п. 4 ст. 4).

У Всесвітній декларації та в Європейській хартії визначаються ті можливі організаційні форми, в яких має здійснюватися місцеве самоврядування. Це *по-перше*, демократично сформовані ради чи інші представницькі органи, а також створені ними і відповідальні перед ними виконавчі структури; *по-друге*, такими організаційними формами функціонування місцевого самоврядування є збори громадян, місцеві референдуми, що проводяться територіальними колективами громадян, через які громадяни можуть безпосередньо брати участь у здійсненні функцій самоврядування; *по-третьє*, інші форми прямої участі громадян в управлінні місцевими справами (Європейська хартія. – Ст. 3; Всесвітня декларація. – Ст. 2).

Аналіз положень Європейської хартії і Всесвітньої декларації дає можливість визначити характерні ознаки, властивості, що притаманні місцевому самоврядуванню і розкривають суть наведеного вище принципу. До них, насамперед, належать: правова, організаційна та матеріально-фінансова автономія органів місцевого самоврядування.

Правова автономія виявляється в тому, що рада чи інший орган місцевого самоврядування має свої власні повноваження, які визначаються у конституції чи в законі держави. У названих міжнародних документах зазначається, що ці повноваження, як власні, так і делеговані, мають бути повними і виключними, тобто такими, що не належать одночасно іншим органам. Орган місцевого самоврядування повинен мати повну свободу дій в межах своїх повноважень (Європейська хартія. – Ст. 4; Всесвітня декларація. – Ст. 3).

Суть організаційної автономії полягає в тому, що органу місцевого самоврядування має бути гарантована можливість самостійно встановлювати свою

структуру, яка б забезпечувала йому ефективне управління. Передбачено також, що цей орган не підпорядковується іншим органам. Контроль за його діями припускається лише для забезпечення законності, додержання конституційних принципів місцевого самоврядування, а з боку органів влади вищого рівня — за належним виконанням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень (Європейська хартія. — Ст. 6, 8; Всесвітня декларація. — Ст. 5, 7).

Фінансова автономія полягає в тому, що органи місцевого самоврядування повинні мати право на володіння і розпорядження власними коштами, достатніми для виконання своїх функцій (Європейська хартія. — Ст. 9; Всесвітня декларація. — Ст. 8).

Основні теорії місцевого самоврядування

Одним із найважливіших питань, що стали предметом конституційно-правової науки у сфері місцевого самоврядування, є з'ясування того, чи здійснюють територіальний колектив та його органи окрему, відмінну від державної, владу, чи вони «вмонтовані» в державний механізм та виконують державні функції. Однозначної відповіді на це непросте питання немає. У зв'язку із цим існують дві основні теорії місцевого самоврядування — громадівська та державницька, які здійснюють відповідний вплив на практику державотворення.

Суть *громадівської теорії місцевого самоврядування* полягає в тому, що територіальний колектив (громада) та його органи розглядаються як суб'єкт і джерело такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною, так званою «муніципальною владою». Ця теорія започаткована практикою державотворення в Сполучених Штатах Америки. Ця держава починалася з самоврядних громад переселенців, які згодом об'єдналися у державні утворення — штати, а останні — у федерацію — Сполучені Штати Америки. Іноді в літературі цю теорію називають «теорія природних прав територіальної громади».

Державницька теорія місцевого самоврядування базується на ідеї децентралізації державної влади, залучення територіального колективу (громади) та його органів до виконання частини функцій і повноважень державної влади. Такий підхід до розуміння природи місцевого самоврядування зумовлює органічне поєднання останнього із механізмом народовладдя. При цьому коріння місцевого самоврядування — у тій владі, джерелом якої є весь народ, а не якась його частина (громада), а обсяг повноважень визначається в законі, де, як відомо, втілюється воля народу як першоджерела всієї влади.

Державницька теорія місцевого самоврядування найпоширеніша в Європі. Вона була започаткована в магдебурзькому праві (магдебурзька грамота, яка надавалась королем певному місту. Це було класичним актом децентралізації суверенної влади середньовічної держави на рівень цього міста, його територіальної громади). Ця ідея втілена в Європейській хартії про місцеве самоврядування, про що переконливо свідчить аналіз визначення місцевого самоврядування в цьому документі.

Отже, в Європейській хартії послідовно проводиться ідея державницької теорії місцевого самоврядування. В її основі лежить ідея децентралізації державної влади на рівень територіальних спільностей та органів, що ними обираються. Самоврядування розглядається як засіб здійснення державних функцій з допомогою недержавних за своєю суттю суб'єктів, тобто місцевого населення та обраних ним органів.

Аналіз й узагальнення положень розглянутих вище міжнародно-правових документів з питань місцевого самоврядування приводить до висновку, що:

Місцеве самоврядування — це право, обов'язок та реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення.

Українська концепція місцевого самоврядування

Складність процесу створення власної концепції місцевого самоврядування в Україні зумовлений необхідністю визначення: яка саме концепція місцевого самоврядування є найбільш прийнятною для України – державницька чи громадівська. Залежно від цього, як видно із вище розглянутих міжнародно-правових документів з місцевого самоврядування, визнається або лише певна автономія місцевого самоврядування відносно держави і державних органів, або суверенітет місцевого самоврядування. З 1990 року в Україні декілька раз змінювались пріоритети у виборі варіанта концепції місцевого самоврядування.

Із прийняттям 28 червня 1996 р. Конституції суверенної України в основному завершився тривалий процес створення власної концепції місцевого самоврядування. Виходячи із положень ст. 9 Конституції України, за якою чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, місцеве самоврядування в Україні має ґрунтуватися на принципових засадах, що сформульовані в міжнародно-правових документах, до яких приєдналась Україна. Втілюючи положення Європейської хартії та Всесвітньої декларації, стаття 7 Конституції України встановлює: «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» [13].

Аналіз положень Конституції України, що регулюють питання місцевого самоврядування, приводить до висновку, що закріплена в Конституції вітчизняна концепція місцевого самоврядування характеризується поєднанням громадівської теорії місцевого самоврядування із елементами державницької теорії. Відповідно до її ст. 140, «місцеве самоврядування є правом територіальної громади жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [13]. В цій статті відчувається вплив громадівської теорії місцевого самоврядування. Проте необхідно зазначити, що засадничі положення Основного Закону України викладено в дусі державницької теорії місцевого самоврядування. Цей висновок впливає із положень розділу першого Конституції України, де встановлені визначальні засади конституційного ладу України, що є основоположними для функціонування всіх інституцій суспільства і держави, як-от:

«Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [13, ст. 5].

«Органи ... місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [13, ст. 19].

Таким чином, через вказані положення Конституції України послідовно проведено ідею, що коріння місцевого самоврядування – у тій владі, джерелом якої є весь народ, а не його частина (громада), а обсяг повноважень – у законі.

Висновки

Аналіз положень Конституції України дозволяє зробити висновок, що місцеве самоврядування, як один з найважливіших інститутів конституційного права України, виступає в якості:

по-перше, відповідної засади конституційного ладу України;

по-друге, специфічної форми народовладдя в Україні;

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

Слід зазначити, що при порівняльному аналізі міжнародно-правових документів з питань місцевого самоврядування та вітчизняного конституційно-

го законодавства з місцевого самоврядування звертає на себе увагу той факт, що положення Конституції та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не повністю узгоджуються із положеннями ратифікованої Україною Європейської хартії [13; 14]. Насамперед, не визначено, в чітких саме інтересах здійснюється місцеве самоврядування: держави, територіальної громади, угруповань чи конкретних осіб [13, ст. 140; 14, ст. 2]. В Європейській хартії ж це питання отримало однозначне формулювання: «органи місцевого самоврядування... діють в інтересах місцевого населення» [11, ст. 3]. Отже, визначення поняття місцевого самоврядування в Українському законодавстві не можна визнати таким, що повною мірою відповідає концептуальним положенням названого міжнародно-правового документа з місцевого самоврядування.

Необхідність гармонізації внутрішнього законодавства із положеннями міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, впливає із ч. 1 ст. 9 Конституції України, ст. 4 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 р. [13; 15]. Зазначене є підставою для висновку, що ратифікація Україною Європейської Хартії зобов'язує нашу державу більш ретельно підійти до імплементації концептуальних положень цього документа в національне законодавство з питань місцевого самоврядування.

Останнім часом конституційні засади місцевого самоврядування в Україні не встигають за розвитком цієї підсистеми публічної влади. Це призводить до гальмування його подальшого прогресивного розвитку та, як наслідок — цілком обгрунтоване невдоволення територіальних громад — первинних суб'єктів місцевого самоврядування [10]. Зазначене вище об'єктивно зумовлене ним, що на момент прийняття Конституції України 1996 р. залишалися невирішеними принципові питання щодо організації та діяльності муніципальної влади в нашій країні. За час же, що пройшов з моменту прийняття чинної Конституції України, відбулося чимало подій, які суттєво змінили статус місцевого самоврядування. Зазначене свідчить про існування нагальної потреби вдосконалення законодавства України, що регулює питання місцевого самоврядування в Україні і на основі цього — реформування існуючої системи місцевого самоврядування в Україні. Це є цілком органічною й об'єктивно зумовленою складовою конституційної реформи.

Список використаних джерел

1. *Борденюк В.І.* Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : [монографія] / В.І. Борденюк. — К. : Парламентське вид-во, 2007. — 576 с.
2. Місцеве самоврядування в контексті децентралізації державної влади / [Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Битяк Ю.П. та ін.] // Виконавча влада і адміністративне право ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К. : ВД «Ін-Юре», 2002.
3. Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері соціально-економічного розвитку територій / [І.Ф. Надольний, В.А. Ребкало, Н.Р. Нижник та ін.] // Україна: поступ у XXI століття : наук.-метод. зб. — К.: Вид-во УАДУ, 2000.
4. *Баймуратов М.А.* Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине : [монография] / М.А. Баймуратов, В.А. Григорьев. — Одесса : Юридическая литература. — 2003. — 248 с.
5. *Кравченко В.І.* Місцеві фінанси України : [навч. посібник] / В.І. Кравченко. — К. : Товариство «Знання» ; КОО, 1999. — 487 с.
6. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : [кол. монографія] / [за ред. Кравченка В.В., Баймуратова М.О., Батанова О.В.]. — К. : Атіка, 2007. — 864 с.
7. *Корнієнко М.* Муніципальне право України. Концептуальні та організацій-

но-правові питання : [навч. посібник для студ. вищих навч. закл] / М. Корнієнко / Академія правових наук України ; НДІ приватного права і підприємництва. – К. : Алерта, 2005. – 143 с.

8. Муніципальне право України : [підручник] / [В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.] ; [за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького]. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.

9. *Майданник О.В.* Конституційний статус місцевих рад і його подальший розвиток в законодавстві України / О.В. Майданник, О.О. Майданник // Конституція України – основа подальшого розвитку законодавства : зб. наук. праць. – Вип. 2. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 1997. – С. 94–104.

10. *Тацій В.* Українська держава і право на початку XXI століття / В. Тацій // Право України. – 2010. – № 1. – С. 6–14.

11. Європейська хартія місцевого самоврядування. (Схвалена Радою Європи 15 жовтня 1985р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу до документа: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Ukrainian/122-Ukrainian.pdf>.

12. Всесвітня декларація місцевого самоврядування // Міське та регіональне самоврядування України. – К., 1994. – Вип. 1–2 (6–7). – С. 65–69.

13. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

14. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170 (станом на 09.07.2010) // Голос України. – 22.07.2010. – № 134.

15. Закон України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 50. – Ст. 540.