

# Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень. Конституційне право; муніципальне право. Філософія права

---

---

## Роль конституції у формуванні правової основи місцевого самоврядування: порівняльний аналіз

### **О.В. Батанов**

доктор юридичних наук,  
доцент,  
старший науковий  
співробітник Інституту  
держави та права  
ім. В.М. Корецького  
НАН України

### **В.В. Кравченко**

кандидат юридичних  
наук, доцент, заслужений  
юрист України, завідувач  
кафедри конституційного,  
адміністративного та  
міжнародного права,  
ВНЗ «Університет  
економіки та права  
«КРОК»

*У статті досліджено роль конституційних норм у формуванні правової основи місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах. Наведено класифікацію конституційних норм стосовно місцевого самоврядування. Проведено аналіз способів конституційно-правової регламентації питань організації та функціонування місцевого самоврядування.*

*В статье исследована роль конституционных норм в формировании правовой основы местного самоуправления в Украине и зарубежных странах. Приведена классификация конституционных норм относительно местного самоуправления. Проведен анализ способов конституционно-правовой регламентации вопросов организации и функционирования местного самоуправления.*

*The article deals with issues concerning the role of constitutional norms in shaping the legal framework of local government in Ukraine and foreign countries. We present classification of constitutional norms, focusing on local government. The analysis methods of constitutional and legal regulation on organization and functioning of local government.*

### **Постановка проблеми**

Сучасний етап розвитку теорії та практики вітчизняного конституціоналізму характеризується визнанням і реалізацією ідеї соціально-правової держави, функціонально орієнтованої на демокра-

тичний розвиток усіх суспільно-політичних інститутів. При цьому основна мета стратегії розбудови соціально-правової держави та громадянського суспільства полягає в координації та спрямуванні всіх дій суб'єктів конституційно-правових

відносин на досягнення політичних, правових, економічних та соціальних цілей і цінностей, зафіксованих у Конституції України [1]. Водночас, у новітніх, навіть фундаментальних [наприклад, 2] вітчизняних роботах із проблематики місцевого самоврядування питанням правової основи місцевого самоврядування приділено мало уваги або ж вони взагалі не є окремим предметом дослідження.

Зазначене, у свою чергу, обумовлює необхідність дослідження ролі, змісту основних напрямів і форм регулюючого впливу Конституції України як нормативно-правового акта найвищої юридичної сили у сфері становлення, розвитку та реформування найважливіших суспільних відносин, у тому числі й у сфері місцевого самоврядування. Важливого значення при цьому набуває вивчення та врахування в практиці державного будівництва України досвіду зарубіжних країн щодо способів конституційно-правового регулювання питань місцевого самоврядування, особливо в умовах трансформації системи територіальної організації влади, необхідність якої для нашої країни є безсумнівною.

### *Аналіз останніх досліджень і публікацій*

На сьогодні існує чимало досліджень вітчизняних і зарубіжних учених, які певним чином торкаються проблеми сутності конституції, її місця в правовій системі, проте методологічні й теоретичні питання ролі Конституції України як правової основи розвитку місцевого самоврядування досліджені не повною мірою. Більшість праць із цієї проблематики, як правило, мають описовий і коментаторський характер. Фрагментарним є порівняльний аналіз конституційної регламентації місцевого самоврядування в нашій державі та зарубіжних країнах.

Окремі аспекти проблеми, порушеної у цій статті, висвітлено в працях вітчизняних і зарубіжних конституціоналістів, у яких розглядаються поняття, сутність, види, юридичні властивості, функції, форма, особливості мови і стилю, проблеми дотримання й охорони Конституції України. Зокрема, значний внесок у до-

слідження цих та інших питань зробили такі вчені: В.Б. Авер'янов, А.З. Георгіца, М.І. Козюбра, А.М. Колодій, В.В. Коpecьчиков, С.Л. Лисенков, В.Ф. Мелашенко, О.М. Мироненко, О.В. Онiщенко, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, П.М. Рабінович, В.Ф. Сиренко, О.В. Скрипнюк, І.Д. Сліденко, Ю.М. Тодика, П.Б. Стецюк, О.Ф. Фрицький, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, Л.П. Юзьков, О.І. Ющик та інші.

Починаючи з 1990 р., коли у вітчизняній науці розпочалося формування сучасних поглядів на місцеве самоврядування, окремим аспектам становлення та розвитку місцевого самоврядування, особливостям його принципів, завдань, функцій, системи суб'єктів, гарантій і відповідальності приділяля увагу М.О. Баймуратов, Ю.Ю. Бальцій, В.І. Борденюк, І.П. Бутко, В.А. Григор'єв, Р.К. Давидов, В.М. Кампо, М.І. Корнієнко, П.М. Любченко, Н.В. Мішина, М.П. Орзіх, Б.А. Пережняк, В.Ф. Погорілко, О.В. Прієшкіна, М.О. Пухтинський, П.А. Ткачук, Г.В. Чапала та інші.

### *Не вирішені раніше частини загальної проблеми*

Ознайомлення з сучасними науковими публікаціями дає змогу зробити висновок, що низка питань становлення, організації та функціонування інституту місцевого самоврядування в нашій країні, його правової основи ще не висвітлені належним чином. Це стосується й ролі Конституції України як правової основи розвитку місцевого самоврядування, її завдань і функцій з точки зору становлення муніципалізму та ефективної моделі територіальної організації влади.

Зокрема, проблемними залишаються питання:

- визначення територіальної основи місцевого самоврядування;
- змісту конституційних положень щодо визнання і гарантування місцевого самоврядування та їх реалізації на практиці;
- адекватного відтворення в Конституції України принципів Європейської хартії місцевого самоврядування [3];
- забезпечення державою виконання

органами місцевого самоврядування наданих їм законом окремих повноважень органів виконавчої влади тощо.

### **Формулювання цілей статті**

Автори ставлять за мету узагальнення способів конституційно-правової регламентації питань організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах, формулювання пропозицій до визначення пріоритетів і напрямів реформування системи територіальної організації влади в Україні.

### **Виклад основного матеріалу дослідження**

Найважливіші відносини, що виникають у процесі організації та функціонування місцевого самоврядування в нашій країні, становлять норми-принципи Конституції України, які закріплюють, зокрема, територіальну організацію місцевого самоврядування, порядок і форми його здійснення, структуру органів місцевого самоврядування, принципи формування та використання комунальної власності, гарантії самоврядних прав територіальних громад.

Ці норми містяться в понад 20 статтях конституції, їх можна систематизувати в такі групи:

1. Норми, у яких закріплюються засади конституційного ладу, народовладдя, рівність усіх форм власності, гарантується місцеве самоврядування. До них відносяться:

визнання та гарантування місцевого самоврядування (ст. 7);

здійснення народом влади безпосередньо і через органи місцевого самоврядування (ст. 5);

самостійність місцевого самоврядування (його органи не входять до системи органів державної влади) (ст. ст. 5, 140);

визнання і рівний захист усіх форм власності, включаючи комунальну (ст. 13);

зобов'язаність органів місцевого самоврядування діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19).

2. Норми, у яких регламентується діяльність місцевого самоврядування щодо за-

безпечення прав і свобод людини та громадянина, зокрема права:

ознайомитися в органах місцевого самоврядування з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею (ст. 32);

брати участь у місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування (ст. 38);

рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38);

проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи місцевого самоврядування (ст. 39);

індивідуального чи колективного звернення (петиції) до органів місцевого самоврядування (ст. 40);

користування для задоволення своїх потреб об'єктами права комунальної власності (ст. 41);

соціального захисту, яке гарантується створенням мережі комунальних закладів для догляду за непрацездатними (ст. 46);

громадян, які потребують соціального захисту, на отримання від органів місцевого самоврядування житла безоплатно або за доступну для них плату (ст. 47);

безоплатного отримання медичної допомоги в комунальних закладах охорони здоров'я (ст. 49);

на освіту, яке забезпечується її доступністю і безоплатністю в комунальних навчальних закладах (ст. 53);

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 (ст. 56).

3. Норми, що закріплюють правові, організаційні, матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування, вони, зокрема, стосуються:

порядку призначення чергових і позачергових виборів до органів місцевого самоврядування (ст. 85);

підзвітності та підконтрольності місцевих державних адміністрацій радам у частині повноважень, делегованих їм від-

повідними районними чи обласними радами (ст. 118);

обов'язку місцевих державних адміністрацій забезпечувати взаємодію з органами місцевого самоврядування та реалізацію повноважень, делегованих відповідними радами (ст. 119);

складу представницьких органів місцевого самоврядування та принципів їх формування (ст. 141);

матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування (ст. 142);

державної підтримки місцевого самоврядування (ст. 142);

предметів відання та повноважень місцевого самоврядування (ст. 143);

можливості делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади (ст. 143);

права органів місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймати рішення, які є обов'язковими на відповідній території (ст. 144);

необхідності законодавчого врегулювання питань організації місцевого самоврядування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування (ст. 146).

4. Норми, у яких закріплено правові гарантії місцевого самоврядування. Вони стосуються:

заборони займатися підприємницькою діяльністю для посадових і службових осіб органів місцевого самоврядування (ст. 42);

підстав і порядку зупинення рішень органів місцевого самоврядування та звернення до суду з метою їх оскарження (ст. 144);

судового захисту прав місцевого самоврядування (ст. 145).

Усі вказані конституційні норми-принципи є обов'язковими для дотримання насамперед державою, яка у своїй діяльності, реалізуючи свої функції (політичну, економічну, соціальну тощо), повинна створювати оптимальні умови для розвитку локальної демократії в Україні.

Конституція заклала основи запровадження сучасної ліберальної моделі міс-

цевого самоврядування, що зумовило визнання прав територіальних громад на самоврядування та створило певні правові межі інституціоналізації муніципальної влади як самостійного виду публічної влади в Україні. Так, наприклад, за ст. 7 конституції «визнається» місцеве самоврядування, що ставить цей інститут у ранг природного права територіальної громади, а якщо брати за основу ст. 140 Основного закону України, у якій ідеться про територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, то можна дійти висновку, що вибір у нашій країні було зроблено на користь громадівської теорії місцевого самоврядування [4].

До речі, саме громадівське муніципальне праворозуміння знайшло своє втілення в перших конституційних актах на європейському континенті. Сама поява терміну «самоврядування» (selfgovernment) пов'язана з історією Англії. Починаючи з кінця XVIII ст. цей термін в англійській науці використовується для характеристики особливостей організації державного ладу як стану народу, що самоврядується за допомогою парламенту та місцевих представницьких органів, за діяльністю яких немає будь-якої адміністративної опіки зовні [5, с. 119]. На думку Ю. Панейка [6, с. 18], поширенню терміну «місцеве самоврядування» сприяв німецький учений Р. Гнейст, який пристосував англійське «selfgovernment» до умов організації місцевої влади в Пруссії середини XIX століття. При цьому він скористався німецьким «Selbstverwaltung», яке ідентифікував із «selfgovernment», а це, як стверджує Ю. Панейко, було помилкою, оскільки «selfgovernment» – форма правління парламентської держави, що є протилежною до «government by prerogative» – форма правління, яка іменується абсолютною монархією. А сам термін «місцеве самоврядування» Р. Гнейст узяв із праці Сміта «Local Selfgovernment», який для позначення англійської місцевої адміністрації вживає слова «local self-government» (у сучасній британській юридичній літературі використовується термін «local government»). У перекладі з німецької як

«местное самоуправление» цей термін прийшов до Росії та як «місцеве самоврядування» – до України.

У 1831 р. проблема місцевого самоврядування набула практичного характеру: у Конституції Королівства Бельгія було закріплено громадівську владу, що існувала поряд із законодавчою, виконавчою та судовою і була рівноправною з ними. Таким чином, на рівні основного закону держави було визнано теорію «вільної громади». Ця традиція зберігається в законодавстві країни й нині, що підтверджує аналіз Конституції Королівства Бельгія (у ред. 2007 р.). Бельгійська конституційно-правова доктрина без застережень визнає політичний характер муніципальної влади комун і провінцій. Водночас, на сьогодні реалізація теорії «вільної громади» у практиці муніципального будівництва в країні здійснюється з певними застереженнями, оскільки передбачає політичне протиставлення державної та муніципальної влади.

Стосовно муніципального досвіду інших держав сучасної Європи, то нині в найбільш чистому вигляді «громадівську (господарську)» концепцію місцевого самоврядування втілено в законодавстві Австрії. Концепція місцевого самоврядування, що склалася в науці конституційного права Швейцарії, є синтезом теорії «вільної громади» та «громадівської (господарської)» теорії місцевого самоврядування. На розвиток концепцій місцевого самоврядування, що панують у державно-правовій доктрині цієї країни, суттєво вплинули особливості конституційного розвитку. Швейцарські конституціоналісти переконані в тому, що автономне місцеве самоврядування є основою швейцарського федералізму та народовладдя [7, с. 12-13].

Отже, як показує світовий досвід, передумовою муніципалізму та конституціоналізму є не лише наявність історичних, духовних, економічних, політичних та інших устоїв суспільства і держави. Необхідним компонентом стійкого муніципального розвитку виступає наявність стабільного нормативно-правового фундаменту. Насамперед ідеться про наявність

конституції та чіткої конституційної моделі муніципальної демократії. До того ж, в умовах перехідного стану суспільства та держави найбільш раціонально говорити про корисність самого офіційного тексту конституції. Важко забезпечити реалізацію найдемократичніших конституційних ідей, а місцеве самоврядування – одна з них, якщо замість єдиного тексту існують розрізнені рішення. Єдиний текст конституції має системоутворююче значення для суспільства та держави, це значний політико-організуючий і соціально-культурний фактор. Не випадково з прийняттям конституції саме й пов'язується закінчення одного та початок іншого етапу в соціально-політичній історії країни.

Слід зазначити й те, що наявність єдиного тексту конституції – безумовно, не самоціль. Конституція, як і будь-який закон, не є панацеєю від усіх проблем, вона лише створює умови для розвитку того чи іншого явища. Конституційне закріплення принципу місцевого самоврядування – це лише перший крок до довготривалого процесу самоорганізації населення. Конституціоналізм тут має прояв у тому, що за допомогою конституції визнається або закріплюється набір муніципально-правових інститутів. Основний закон, заснований на ідеології конституціоналізму та демократичного самоврядування, втілює їх основні елементи як через текст, так і через відповідну практику його застосування, є стрижнем вільного демократичного ладу, його основною складовою. Тому, наприклад, на сучасному етапі розвитку українського суспільства необхідно усвідомлювати, що конституція жодним чином не продукує політичних, економічних або соціальних реформ і не створює демократії та місцевого самоврядування.

Утім, безсумнівно, що наріжним каменем серед джерел публічного права та нормативно-правової основи місцевого самоврядування була і залишається конституція. Вона виступає передумовою конституційного ладу, визначає основи правового статусу людини та громадянина і систему місцевого самоврядування, створюючи правову основу прямого наро-

довладдя, розмежовуючи державну владу та місцеве самоврядування як різні форми публічної влади.

У зв'язку з цим, природно, саме конституція є пріоритетною нормативно-правовою основою місцевого самоврядування, що характерно для всіх країн, у яких воно визнається державою. Так, згідно з Конституцією Республіки Албанія народ здійснює суверенітет через своїх представників або безпосередньо (ст. 2), а відповідно до ст. 13 місцеве управління в цій країні ґрунтується на основі принципу децентралізації влади та будується за принципом місцевої автономії; згідно зі ст. 2 Конституції Республіки Вірменія влада в державі належить народові, яку він здійснює через вільні вибори, референдуми, а також через передбачені конституцією державні органи, органи місцевого самоврядування та посадових осіб; відповідно до ст. 2 Конституції Республіки Болгарія ця країна – унітарна держава з місцевим самоврядуванням; згідно зі ст. 2 Конституції Грузії питання місцевого значення громадяни вирішують за допомогою місцевого самоврядування без шкоди для суверенітету країни, при цьому порядок утворення, повноваження органів місцевого самоврядування та їх відносини з державними органами визначаються органічним законом.

Така конституційна регламентація місцевого самоврядування в зарубіжних країнах дає змогу зробити висновок, що концептуально органи місцевого самоврядування не входять до державного механізму і тому місцеве самоврядування, принаймні гіпотетично, можна розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади та фундаментальний інститут конституційного ладу.

Адже, наприклад, відповідно до ст. 7 Конституції Республіки Польща органи публічної влади діють на основі та в межах права, а у ст. 16 зазначено, що територіальне самоврядування бере участь у здійсненні публічної влади. Згідно зі ст. 7 Конституції Республіки Македонія основоположними цінностями конституційного устрою країни є поділ державної влади

на законодавчу, виконавчу та судову, а також місцеве самоврядування. Показовою в цьому плані була формула Конституції Республіки Венесуела 1953 р. (нині діє конституція 1999 р.), якою передбачалося, що муніципальна влада здійснюватиметься в кожному окрузі штатів, федеральному окрузі та на федеральних територіях Муніципальною радою, автономною в питаннях фінансового, економічного й адміністративного управління без інших обмежень, крім встановлених цією конституцією (ст. 18). Аналогічний підхід зустрічаємо й у Конституції Республіки Намібія, у ст. 102 якої зазначено, що «поняття «місцева влада» містить у собі всі муніципальні, громадські, селищні ради та інші заклади місцевого самоврядування, визначені спеціальним законом».

Важливе концептуальне значення мають і обсяг, зміст, структура конституційної регламентації місцевого самоврядування. Питання місцевого самоврядування й управління знаходять неоднакове відображення в конституціях різних країн: в одних про це взагалі не йдеться – ці питання регулюються лише в спеціальному законодавстві; в інших – основи місцевого самоврядування й управління закріплюються коротко та в загальній формі; у третіх (особливо новітніх) – йдеться широко та детально з виділенням спеціальних глав, розділів тощо.

Як правило, питанням місцевого самоврядування в конституціях присвячено окремий розділ, невеликий за обсягом – до однієї сторінки. Виключеннями є Конституція Швеції, де згадки про місцеве самоврядування трапляються в різних місцях тексту, та Норвегії, де є, власне, лише одна згадка про муніципалітети та графства з приводу місцевих виборів (не до самих муніципалітетів та графств, а в тому сенсі, що ці утворення є структурними одиницями виборчої системи до парламенту). У федеральній Конституції Федеративної Республіки Німеччина встановлено найбільш загальні принципи самоврядування, яких повинні дотримуватися федеральні землі у своїх конституційних актах.

Фундаментальною за обсягом і змістом

є конституційна регламентація місцевого самоврядування в Королівстві Іспанія. Зокрема, у його конституції виділяються глава 2 «Про місцеву адміністрацію» та глава 3 «Про автономні співтовариства», які містять дев'ятнадцять статей. Об'ємною є відповідна частина Конституції Італійської Республіки, у якій виділяється глава V «Області, провінції, комуни», що складається з двадцяти статей.

Аналогічний підхід був властивий Політичній Конституції Колумбії від 1866 р. (нині діє конституція 1991 р.), частина 18 «Управління департаментами та муніципалітетами» якої складалася з двадцяти статей, та Конституції Індії, у якій є частина IX «Панчяйти» і частина IXA «Муніципалітети», що містять шістнадцять статей. Показовою в цьому відношенні є її регламентація місцевого самоврядування в Еквадорі, конституція якого присвятила місцевому самоврядуванню вісім статей. У Конституції Португалії організації місцевої влади відведено цілий розділ, що включає п'ять глав і близько тридцяти статей. Також, для порівняння зазначимо, що, наприклад, Конституція Перу 1933 р., яка діяла до 1980 р. (нині – конституція 1993 р.), присвячувала місцевому самоврядуванню вісімнадцять статей. Однак, найбільшої уваги органам місцевого самоврядування приділяє чинна Конституція Уругваю 1966 р., розділ XVI якої «Про уряд та управління департаментів» складається з 12 глав, що містять 44 статті.

Самостійні розділи, які регламентують питання місцевого самоврядування, виділяються в конституціях Угорщини (Глава IX. Місцеве самоврядування), Хорватії (VI. Організація місцевого самоврядування та управління), Вірменії (глава 7 «Територіальне управління і місцеве самоврядування»), Білорусі (розділ V «Місцеве самоврядування»), Казахстану (розділ VIII «Місцеве державне управління і самоврядування»), Киргизії (глава 7 «Місцеве самоврядування»), Росії (глава 8 «Місцеве самоврядування») тощо.

Отже, як правило, у конституціях зарубіжних країн багато уваги приділяється питанням місцевого самоврядування,

хоча це не є всеосяжною тенденцією. Так, наприклад, у конституціях країн Карибського басейну взагалі немає положень, що закріплювали б форму національно-державного устрою, визначали б адміністративно-територіальний поділ і систему органів місцевого самоврядування. У них не згадується навіть про те, що ці питання повинні регулюватися в чинному законодавстві.

Стосовно інших країн цієї частини світу, то варто зазначити, що латиноамериканське місцеве управління та місцеве самоврядування мають багатомісячну традицію, яка сягає своїм корінням общинної демократії та територіального управління індіанців Мезоамерики та Південної Америки, міського, общинного та провінційного самоврядування середньовічної Іспанії. У більшості конституцій цих держав, як ми зазначали, регулювання місцевого самоврядування має достатньо деталізований характер. Муніципальний розвиток Мексики, Перу, Колумбії, Еквадору, особливості муніципально-правової концепції кожної з цих країн знайшли своє відображення у своєрідній теорії та практиці сучасного латиноамериканського муніципалізму, у тому числі – конституційній моделі місцевого самоврядування [8; 9].

У цьому контексті своєрідністю та різноманіттям характеризується муніципальний устрій та його конституційна регламентація на європейському континенті, у тому числі в країнах, які нещодавно розпочали рух у напрямі формування локальної демократії та ще не мають усталених муніципальних традицій або ці традиції були перервані [10]. Однією з європейських країн, що проголошує себе «демократичною правовою державою, у якій гідність людини, її права та свободи, вільний розвиток людської особистості, справедливість і політичний плюралізм є вищими цінностями та гарантуються», але конституцією якої не передбачається не лише окремого розділу, присвяченого місцевому самоврядуванню, а й узагалі не використовується термін «самоврядування», є Молдова.

Приклад конституційної регламентації

відповідних відносин цієї держави є доволі ілюстративним [11]. Абсолютно не оперуючи такими категоріями, як: «місцеве самоврядування» або «муніципальна влада», у Конституції Республіки Молдова проголошується належність національного суверенітету виключно народів цієї країни, «що здійснює його безпосередньо та через свої представницькі органи у формах, визначених Конституцією» (частина перша ст. 2), та визнає існування в державі «публічних влад» (розділ III), серед яких називає «державну владу» (частина друга ст. 2), що реалізується на принципах поділу і взаємодії влад (ст. 6), а саме: парламент як «єдину законодавчу владу держави», виконавчу та судову. Крім того, Основний закон Республіки Молдова оперує терміном «публічне управління» (ст. 96, Глава VIII), керівництво яким здійснює уряд. Різновидом «публічного управління» є «місцеве публічне управління».

Концептуальний аналіз цих конституційних правоположень Молдови дає можливість зробити висновок, що на відміну від інших держав «нової демократії», у тому числі й України, у конституції якої не лише проголошено принцип визнання та гарантування місцевого самоврядування, а й проведено відносно чітке розмежування між державною владою та місцевим самоврядуванням, у Республіці Молдова конституційна регламентація організації місцевої влади, обмежуючись лаконічними формулюваннями, по суті не передбачає будь-яких механізмів самостійного існування та функціонування муніципальної влади. Так, наприклад, якщо складовою концептуальної основи конституційної моделі місцевого самоврядування в Польщі, Росії, Україні є відома світовій муніципальній практиці громадівська теорія, то в Молдові в повному обсязі реалізовано державну концепцію організації місцевої влади.

Аналіз конституційних положень з точки зору відомих світовій муніципальній доктрині теорій походження місцевого самоврядування (громадівської, державницької, муніципального дуалізму тощо) має не лише важливе академічне значення, а й

містить у собі колосальний прагматичний потенціал. Так, із позицій громадівського підходу місцеве самоврядування характеризується наявністю певного суб'єкта – територіального колективу – місцевої громади, що складається з фізичних осіб – мешканців, які постійно живуть, працюють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення. Наприклад, у ст. 142 Конституції Республіки Болгарія передбачено, що область є адміністративно-територіальною одиницею, яка проводить регіональну політику, здійснює державне управління на місцях і забезпечує відповідність між національними та місцевими інтересами, а у ст. 140 встановлено, що община має право на свою власність, яка використовується в загальнотериторіальних інтересах. Згідно зі ст. 42 Конституції Республіки Угорщина, місцеве самоврядування є формою незалежного демократичного управління місцевими громадськими справами, формою здійснення місцевої влади в інтересах населення.

У цьому контексті важливе концептуально-конституційне значення відіграє й те, що місцеве самоврядування має ряд особливостей відносно об'єму, діапазону та правової природи об'єктів свого впливу, значна частина яких не є характерною для інших правовідносин. Основними об'єктами локальної діяльності територіальних колективів є, насамперед, питання місцевого значення, тобто питання (справи), що впливають із колективних інтересів місцевих жителів – членів відповідних місцевих громад, віднесені конституцією, законами і статутом територіальної громади до об'єктів відання місцевого самоврядування, а також інші питання, що не відносяться до компетенції органів державної влади.

Прикладом є французька конституційно-правова доктрина, яка виходить із того, що держава повинна займатися питаннями загальнонаціонального значення, а територіальні колективи – вирішувати проблеми, пов'язані з місцевими справами, які

безпосередньо торкаються повсякденних інтересів жителів конкретної місцевості. Тому немає необхідності надавати перелік видів діяльності колективу. Будь-яке питання стосовно інтересів територіального колективу вже в силу самого факту входить у його компетенцію, якщо державою рішення цього питання не визначено в складі повноважень іншого колективу.

Так, згідно з п. 2 ст. 104 Конституції Чехії «представництво громади приймає рішення з питань самоврядування, якщо законом на це не уповноважено представництво територіальної самоврядної одиниці більш високого рівня». У загальному вигляді означений принцип проголошено в Європейській хартії місцевого самоврядування [2], п. 2 ст. 4 якої закріплює, що «органи місцевого самоврядування, у межах, встановлених законом, мають повну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, яке не виключене з їхньої компетенції і не віднесене до компетенції іншого органу влади».

Отже, місцеве самоврядування, на відміну від державної влади, повинно займатися переважно місцевими справами, не роблячи спроб брати участь у вирішенні загальнодержавних і регіональних справ, якщо вони не пов'язані з вирішенням проблем місцевих. Так, у ст. 140 Конституції Республіки Словенія зазначено, що коло обов'язків і функцій, які виконує муніципалітет, повинно бути співвідносним зі справами місцевого характеру, що стосуються лише відповідного населення. Ці справи муніципалітет може вирішувати самостійно.

Важливе значення для з'ясування конституційно-правової природи місцевої (муніципальної) влади в зарубіжних країнах мають інші питання, наприклад, щодо ступеня автономності місцевого самоврядування у визначенні власних організаційних структур. Як правило, деталізація структури органів місцевого самоврядування передається на рівень закону та/або самих органів. Так, у Росії структура органів місцевого самоврядування визначається населенням самостійно (ст. 131 Конституції Російської Федерації), у Фін-

ляндії положення про основні принципи комунального управління та завдання, покладені на комуни, встановлюються законом (§ 121 Конституції Фінляндії).

У конституціях зарубіжних країн також перераховуються головні адміністративно-територіальні одиниці, що становлять територіальну основу місцевого самоврядування, причому часто за законом закріплюється право створення інших, не виписаних у конституції. Так, відповідно до ст. 155 Конституції Естонської Республіки, «одиницями місцевого самоврядування є волості й міста. Інші одиниці місцевого самоврядування можуть створюватися на засадах та в порядку, встановлених законом».

У більшості конституцій зарубіжних країн прямо проголошено автономію, незалежність органів місцевого самоврядування, право органів місцевого самоврядування захищати свої права в судовому порядку тощо. Так, самостійність і незалежність органів самоврядування в Польщі закріплені конституцією, а також іншими законами. Органи місцевого самоврядування є юридичними особами з повними правами власності та правом на здійснення економічної діяльності. Причому встановлюється, що самостійність одиниць територіального самоврядування підлягає судовому захисту (ст. 165 Конституції Республіки Польща).

### **Висновки**

Таким чином, зарубіжний досвід конституційного регулювання місцевого самоврядування показує, що конституції більшості країн в основному встановлюють загальні принципи утворення та діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, їх права, уникаючи надмірної деталізації. Незважаючи на суттєву концептуальну відмінність громадського та державного підходів до місцевого самоврядування, які відтворюються в конституціях різних країн, варто відмітити практичну складність абсолютного уособлення й протиставлення державної влади та місцевого самоврядування навіть в умовах високо-розвинутої муніципальної демократії.

Більше того, варто усвідомлювати, що критерієм істинності та реальності місцевої демократії й самоврядування є не обсяг або форма конституційної регламентації, а демократичність політичного режиму відповідної держави, здатність реалізовувати у ній основні права та свободи людини і громадянина, ефективність діяльності суб'єктів місцевого самоврядування.

Вказане засвідчує необхідність суттєвого оновлення законодавства України про місцеве самоврядування з огляду, по-пер-

ше, на необхідність чіткого визначення адміністративно-територіальних одиниць, що мають слугувати територіальною основою місцевого самоврядування за умови дотримання принципу повсюдності цього інституту; по-друге, на доцільність створення правових передумов для формування дієздатних територіальних громад; по-третє, на важливість відтворення міжнародних принципів і стандартів місцевого самоврядування в українському законодавстві.

### Список використаних джерел

1. Конституція України (прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 2-го скликання) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
2. *Ткачук П.А.* Місцеве самоврядування в Україні у контексті конституційних і демократичних реформ: монографія / П.А. Ткачук. – Ужгород : Ужгородська міська друкарня, 2006. – 576 с.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [//www.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://www.rada.gov.ua/laws/show/994_036)
4. *Кравченко В.В., Пітцик М.В.* Муніципальне право України. Навчальний посібник / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.
5. *Chester N.* The English administrative system, 1780-1870. Oxford, 1981. – 194 p.
6. *Панейко Юрій.* Теоретичні основи самоврядування / Юрій Панейко. – Львів : Літопис, 2002. – 196 с.
7. *Левин С.А.* Местное самоуправление в федеративных государствах Европы: сравнительно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / С.А. Левин. – М., 2007. – 26 с.
8. *Еремян В.В.* Местное самоуправление и муниципальное управление в Латинской Америке. Исторический опыт генезиса : монография / В.В. Еремян – М. : Грамота, 1999. – 412 с.
9. *Клеченов Г.Е.* Конституционные основы регионального управления и местного самоуправления в странах Латинской Америки : научно-аналитический обзор / Г.Е. Клеченов ; отв. за вып. А.И. Моргунова ; Институт научной информации по общественным наукам РАН. – М., 1994. – 56 с.
10. *Рагулин Д.Д.* Реализация принципа народовластия в организации местного самоуправления зарубежных стран СНГ и Балтии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; Государственное управление ; Административное право ; Муниципальное право» / Д.Д. Рагулин. – М. , 1998. – 23 с.
11. *Батанов А.В.* Некоторые теоретические проблемы и современная конституционная регламентация прав территориальных коллективов и муниципальной власти в Украине и Республике Молдова / А.В. Батанов // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. 1997-2004. – Вип. 22. – С. 213-224.