

ПОНЯТТЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ЕЛЕМЕНТИ

Казакова Л.О.,

старший викладач кафедри міжнародної політики

ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Стаття присвячена розгляду питань, що стосуються визначення поняття конституційного права на місцеве самоврядування.

Ключові слова: права людини, місцеве самоврядування, право на участь у місцевому самоврядуванні і право на здійснення місцевого самоврядування

Статья посвящена рассмотрению вопросов относительно определения понятия права на местное самоуправление.

Ключевые слова: права человека, местное самоуправление, право на участие в местном самоуправлении и право на осуществление местного самоуправления.

The article is devoted to the consideration of issues related to the definition of the concept of constitutional law for local self-government.

Key words: human rights, local self-government, the right to participate in local self-government and the right to implement local self-government

Постановка проблеми. Суспільство вимагає від держави створення та вдосконалення вже існуючих правових інститутів (механізмів), що сприятимуть участі всіх верств населення в управлінні регіональними (місцевими) ресурсами, що дозволять закріпити правовий статус місцевих ініціатив як основоположних в контексті реалізації конституційного права на місцеве самоврядування, а саме права членів громади на управління ресурсами територіальної громади. Однак при цьому виникає багато проблем, які пов'язані з участю місцевих жителів в управлінні ресурсами громади, оскільки через недосконалість чинного законодавства, окремі права взагалі не виокремлено, зокрема право на місцеве самоврядування, не виписано простого та дієвого механізму реалізації цього права. Тому ми

розглянемо право на місцеве самоврядування як правову категорію та визначимо його елементи.

Аналіз джерельної бази. В українській юридичній науці здійснювалися дослідження сутності місцевого самоврядування такими дослідниками як О.Батанов, В. Борденюк, Т. Буряк, В. Григор'єв, Р. Давидов, В. Кампо, В. Кравченко, В. Погорілко та ін.. Є ряд дослідників, які виділяють серед прав людини і громадянина таку окрему категорію, як муніципальні права. Це, зокрема, М. Баймуратов, О. Батанов, В. Григор'єв тощо. В закордонній практиці передовими і ґрунтовними є дослідження в цій сфері російського науковця М. Бондаря, в праці якого «Права людини та місце самоврядування в РФ» муніципальні права людини виокремлюються в самостійну категорію прав, через яку і розглядається сутність місцевого самоврядування¹. Однак, у вітчизняній юридичній літературі вивченню поняттю «право на місцеве самоврядування» як конституційної категорії не приділяється уваги, хоча саме таке право, як базовий правовий інститут, як основа муніципально-правового статусу особи в Україні брати участь у місцевому самоврядуванні визначає зміст самоврядування, без якого самоврядування неможливе, оскільки носіями основ самоврядування є жителі територіальних громад, які володіють правами на його здійснення. В українській юридичній думці проблематика права на місцеве самоврядування не є дослідженою, хоча вивчення муніципальних прав здійснюється деякими вченими (О. Батанов., Н. Мішина та ін). При цьому вченими не згадується про наявність окремого права на місцеве самоврядування. Вважаємо, що вітчизняні науковці не здійснювали дослідження цього права, тому як результат, відсутні доктринальні розробки понятійно-категорійного апарату права на місцеве самоврядування, а саме: поняття, ознак, складових елементів, форм реалізації та обмежень реалізації.

¹ Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. – М.: Норма, 2008. – С.273

Метою дослідження є вивчення поняття «право на місцеве самоврядування» та змісту його елементів.

Виклад основного матеріалу. Виникнення місцевого самоврядування пов'язують зі зростанням міст, яке розпочалося у Західній Європі в XI столітті і тривало впродовж XII-XIII століть. Відомо, що у науковий обіг поняття «місцеве самоврядування» було введено у XIX столітті німецьким вченим Рудольфом Гнейстом для позначення такого управління на місцях, при якому територіальні громади, що історично склалися, були наділені правом самостійно вирішувати місцеві справи. При цьому діяльність громад залишалася вільною від втручання представників державної адміністрації [9]. З наведеного можна зробити висновок, що громади, тобто місцеві жителі, були наділені правом вирішувати місцеві справи, що, вважаємо, стало передумовою виникнення сучасного права на місцеве самоврядування.

Беззаперечно погоджуємося з науковцем А. Олійником, в тому, що конституційні права, свободи і обов'язки, будучи складною правовою категорією, являють собою внутрішньо погоджену систему прав і свобод громадян, яка охоплює своїм регулюючим впливом усі найважливіші і найістотніші сфери життя і діяльності людини: соціальну, економічну, політичну, а також забезпечення і розвитку кожній людині її індивідуальних фізичних і духовних якостей [8, с. 235].

М. Баглай виділяє три основні етапи закріплення прав і свобод в конституційно-правовому порядку. Перший зумовлений перемогою антифеодальних революцій XVII-XVIII ст. і становленням демократичної конституційної держави, яка відкинула абсолютизм і проголосила свободу особи. Другий етап був пов'язаний з появою в XX ст. тоталітарної держави і проголошенням соціалістичних цінностей. Третій характеризується крахом тоталітарної системи в Радянському Союзі і країнах Східної Європи і відродженням в цих країнах демократичної державності [1].

Право мешканців міст брати участь у прийнятті рішень, що стосуються їх власного розвитку та розвитку міст, де вони проживають, закріплено на

міжнародному та національному рівнях. Так, Віденська декларація ООН «Декларація про право на розвиток» 1986 р. [15] визнає, що людина є основним суб'єктом процесу розвитку і повинна бути активним учасником та вигодонабувачем права на розвиток. В Європейській декларації прав міст, ухваленій Постійною конференцією місцевих і регіональних органів влади Європи (CLRAE) Ради Європи 1992 р. [16], декларується, що мешканці європейських міст, усвідомлюючи свою відповідальність за стан міст, виявляють солідарність і беруть на себе зобов'язання домагатися забезпечення усім мешканцям міст рівних прав на правову безпеку, екологічну безпеку, можливість знайти роботу і цим забезпечити свою особисту фінансову самостійність, житло, безпечний рух транспорту, охорону здоров'я, спорт і дозвілля, можливість займатися різноманітними культурними і творчими видами діяльності, мирне співіснування різноманітних культурних, етнічних і релігійних громад, якісну архітектуру, гармонійне життя, власне політичне життя, економічний розвиток, гармонійний розвиток (коли місцева влада прагне досягти рівноваги між економічним розвитком і охороною навколишнього середовища), широкий асортимент товарів і послуг, раціональне використання природних ресурсів, співробітництво між містами, фінансову забезпеченість, рівноправність усіх мешканців незалежно від статі, віку, релігії, матеріального і політичного становища, фізичних або психічних недоліків.

Необхідність залучення громадян місцевою владою до окремих елементів управління населеним пунктом прямо зазначено в конституції, законах та нормативних актах європейських країн, рішеннях органів місцевого самоврядування (ОМС) [7, С. 64].

Необхідно відмітити, що українська законодавча база щодо місцевого самоврядування дублює визначення з першого радянського закону про місцеве самоврядування - Закону СРСР від 9 квітня 1990 р. «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» (ст. 1): «Місцеве (територіальне) самоврядування в СРСР - це самоорганізація

громадян для розв'язання безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення та особливостей адміністративно-територіальних одиниць, на основі законів і відповідної матеріальної та фінансової бази» [18].

Основні права індивіда — це конституційні права. На це також вказує положення ст. 21 Конституції України, яка серед основних властивостей прав людини називає невідчужуваність та непорушність. О. Зайчук та Н. Оніщенко[11] визначають поняття основних прав людини як комплекс можливостей, закріплених конституцією держави та міжнародно-правовими документами, які складають нормативну основу суб'єктивних прав.

Аналізуючи юридичну літературу, можна стверджувати, що систему конституційних прав та свобод, враховуючи відкритість їх переліку (ст. 22 Конституції України), розглядають ширше, зокрема О. Скрипнюк для цього використовує термін «інші права і свободи людини» [10, С. 216]. Цю тезу підтримує і дослідниця Н. Гаєва, яка стверджує, що будь-яка класифікація у достатній мірі умовна, оскільки окремі права та свободи містять ознаки, котрі дозволяють відносити їх одночасно до двох або навіть трьох груп. Наявність «зіткнень» між різними групами прав та свобод відкриває перспективи для формування нової видової групи у межах їх системи, для позначення якої доцільно використати назву «змішані».

Як зазначає Н. Гаєва, термін «змішані» у вітчизняній науковій літературі не є новим. Його запропонував І. Шумак для позначення громадянських прав і свобод людини, які одночасно мають ознаки інших груп конституційних прав і свобод [5, С.148].

Переважає більшість проблемних ситуацій, які впливають на життєдіяльність окремої людини, громади села, селища чи міста, торкаються питань, які частково чи повністю лежать в межах компетенцій місцевого самоврядування. В Конституції України місцевому самоврядуванню присвячено цілий XI розділ (статті 140-146). Квінтесенцією даного розділу є закріплення за територіальною громадою права на вирішення питань

місцевого значення, яке вона може реалізувати безпосередньо або через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [17].

Отже виникає необхідність звернути увагу на наявність у особи здатності вирішувати місцеві справи. На наш погляд, це означає можливість володіння відповідними правами та можливостями, оскільки без їх законодавчого закріплення самоврядування перетворюється на фікцію.

Системним є аналіз дослідника О. Батанова, який на основі аналізу сучасних муніципально-правових характеристик системи прав і свобод людини і громадянина, виходить з того, що права людини у місцевому самоврядуванні входять до категорії загальних конституційних прав громадян, а тому і до загальної конституційної правосуб'єктності. Однак, реалізація даного виду прав викликає до життя спеціальну правосуб'єктність особи – муніципальну правосуб'єктність, яка включає муніципальну правоздатність і, відповідно, муніципальну дієздатність та муніципальну деліктоздатність громадян у сфері місцевого самоврядування. Фактично загальні конституційні права у місцевому самоврядуванні трансформуються в спеціальні суб'єктивні права та обов'язки, характеризувати які можна лише з урахуванням мети вступу особи у правовідносини у сфері місцевого самоврядування та їх об'єкта – питань місцевого значення. Важливо при цьому враховувати, що конкретні форми і механізми взаємодії (а часом і взаємопроникнення) інститутів основних прав і свобод людини і громадянина з інститутами місцевого самоврядування можуть бути різні [2]. Отже, право на місцеве самоврядування не стало поки що предметом самостійного наукового аналізу, хоча опосередковано досліджується в контексті виду муніципальних прав.

В літературі можемо виокремити наступну проблематику в питанні визначення права на місцеве самоврядування. Аналізуючи дослідження науковців, зустрічаємо, що в основному ототожнюється право на місцеве самоврядування і право на участь у місцевому самоврядуванні або взагалі

право на місцеве самоврядування ототожнюється з правом на державне управління, про яке йде мова в частині 1 статті 38 Конституції України.

Так, науковець Ю. Бальцій говорить про право громадян на участь у місцевому самоврядуванні, вивчаючи індивідуальні та колективні форми його реалізації [3, С.66], при цьому звужуючи коло суб'єктів даного права лише до осіб, що мають громадянство України. Науковець О. Донченко вважає, що управлінська діяльність органів місцевого самоврядування є складовою частиною державного управління України [6, с. 32]. Вважаємо, що всі ці підходи значно звужують поняття право на місцеве самоврядування, а з ототожненням даного права з управлінням державними справами взагалі не погоджуємося.

Аналізуючи Конституцію України, виявляємо, що в її Розділі XI, що закріплює права і свободи людини і громадянина, відсутня норма, яка б безпосередньо закріпила за громадянами право на місцеве самоврядування. Основний закон говорить про право на місцеве самоврядування як про доступ до служби в органах місцевого самоврядування (ст..38) та про вирішення питань місцевого значення (ст..140). Питання про те, чи це свідчить про свідоме ігнорування такого важливого права як право громадянина на місцеве самоврядування, чи законотворець вважає, що воно впливає з всієї сукупності норм, утворюючих в цілому інститут місцевого самоврядування, це питання й досі лишається відкритим.

Вивчення конституційних норм, які складають інститут місцевого самоврядування, прав і свобод людини і громадянина в своїй сукупності дозволяє зробити висновок, що існує самостійне комплексне право - право на місцеве самоврядування. Це підтверджується не лише нормами в Конституції України, а й іншими нормативними актами.

Зокрема, Верховною Радою України визнається в ст.. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» згадує про право громадян на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад [13].

В тексті ст..1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» йдеться також про право громади на місцеве самоврядування [12].

Конституційний суд України в тексті п.4 Рішення № 7-рп/2009 від 16.04.2009 року за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) [14] говорить про форми та засоби реалізації права територіальних громад на місцеве самоврядування, що визначені в Основному Законі України. Отже, тут йде мова про право громадян на місцеве самоврядування.

При цьому, всі перераховані нормативні акти спираються в своїх твердженнях на загальний конституційний зміст, маючи на увазі право, що випливає з тексту Конституції України. Так, в Розділі XI «Місцеве самоврядування» визначається поняття та здійснення місцевого самоврядування, однак прямо про право громадян чи населення на місцеве самоврядування не вказується. Про місцеве самоврядування та його органи говориться і в інших частинах Конституції, проте також без згадування відповідного права громадян. Крім того, в спеціальній формі право громадян на місцеве самоврядування не виокремлюється і в Розділі II Конституції «Права, свободи та обов'язки людини та громадянина».

І це лиш на перший погляд може здатися малозначущим моментом, враховуючи, що право громадян (населення, жителів) на місцеве самоврядування все ж визнається законодавством України, та рішеннями судових інстанцій. Проте ця особливість регламентації вказаного інституту все ж викликає питання, які важливими для оцінки конституційної концепції місцевого самоврядування та для визначення державної політики в даній сфері.

Цікавим, на наш погляд, є висновок Конституційного Суду України, щодо того, що відповідно до статті 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. З цього конституційного положення у системному взаємозв'язку з положеннями статті 6 Конституції України про те, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, випливає, що органи місцевого самоврядування не є органами державної влади, а місцеве самоврядування слід розглядати як форму здійснення народом влади, яка визнається і гарантується в Україні [14].

При цьому в ст.38 Конституції України зазначається, що «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». Отже, змушені констатувати, що в даному випадку відсутня пряма конституційна регламентація права на місцеве самоврядування.

В Конституції України, а також в чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», зазначається: «Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно, або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України» [13]. Тобто в Законі говориться про право и реальну здатність, хоча в Конституції спостерігаємо, що в ст.140 Конституції мова лише йде про «право».

Отже, важливим є визнання самостійного права (підкреслено мною – Л.К.) на місцеве самоврядування як такого, яке в українській дійсності трактується занадто звужено, тобто без виокремлення його серед прав людини і громадянина, визначених в розділі 2 Конституції України, без

встановлення його поняття, змісту, при цьому широко говорячи про його реалізацію.

Висновки. Враховуючи вищенаведені аргументи пропонуємо виокремити та доктринально закріпити право на місцеве самоврядування та два його складові елементи, а саме: право на участь у місцевому самоврядуванні та право на здійснення місцевого самоврядування жителями територіальних громад. На основі аналізу наведених вище доктринальних бачень стосовно права на місцеве самоврядування запропонуємо власне узагальнююче його визначення, ознаки та складові елементи. Отже, право на місцеве самоврядування – це надане конституційними нормами та чинним законодавством право особи на самостійне вирішення питань місцевого значення з використанням передбачених законодавством та актами місцевого самоврядування форм своєї участі в публічній діяльності, що включають права вимоги надання такого права і можливості його реалізації в межах муніципального утворення.

Проведені дослідження дозволяють стверджувати існування права особи, яке залежить не від наявності приналежності до українського громадянства, а від проживання на певній території, на місцеве самоврядування та виокремити наступні ознаки права на місцеве самоврядування: 1) територіальність – притаманне жителям спільноти, об'єднаної проживанням на певній території (тобто в межах певної адміністративно-територіальної одиниці – села, селища, міста, ч.1 ст.140 Конституції); 2) інтегративність – виникає у всіх жителів громади, а не лише у громадян; 3) інтелектуальність – виникає в результаті досягнення спільних інтересів місцевого значення; 4) майновий характер – в основі виникнення лежить здатність розпоряджатися комунальною власністю (ч.1. ст.142 Конституції); 5) гарантованість Конституцією – захист прав місцевого самоврядування гарантується Конституцією.

Щодо права на участь у місцевому самоврядуванні – то це здатність особи, використовуючи всі форми місцевих ініціатив, впливати на

вироблення політики в сфері вирішення локальних питань та формування утворень, наділених владними повноваженнями відповідно до територіальної приналежності. Це поєднання праваучасть і права на здійснення місцевого самоврядування. Право на здійснення місцевого самоврядування означає наявність здатності утворень відповідно до територіальної приналежності, наділених владними повноваженнями, на індивідуальну або колективну діяльність, результатом якої є вироблення правових норм локального характеру з метою вирішення питань, пов'язаних з забезпеченням функціонування територіальної громади. Таким чином, всі три поняття: «право на місцеве самоврядування», право на здійснення місцевого самоврядування» та «право на участь в здійсненні місцевого самоврядування» мають свій правовий зміст та можуть використовуватися в якості термінів, що означає категорію «право на місцеве самоврядування», якою пропонується доповнити конституційний перелік прав людини та громадянина, визначений в Розділі 2 Конституції України.

Список використаних джерел:

1. Баглай М.В. Конституционное право зарубежных стран: Учебник / Подобщ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. – М.: НОРМА-ИНФРА. – М, 1999. – 820 с., с.81-83
2. Батанов О.В. «Муниципальная влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування». Дисерт. на здоб. Наук.ступ. докт.юр.наук .- К.: 2011
3. Бальцій Ю.Ю. право громадян на участь у місцевому самоврядуванні: поняття та зміст // Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Право. – 2011. – Вип. 1 – С. 66.
4. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. – М.: Норма, 2008. – С.273

5. Гаєва Н.П. Право на свободу об'єднання в системі конституційних прав та свобод людини і громадянина. - //Держава і право. Вип.. 54, С. 148
6. Донченко О. І. Діяльність органів місцевого самоврядування як складова державного управління [Текст] / О. І. Донченко // Правова держава : зб. наук. пр. — 2014. — № 18. — С. 27–32.
7. Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування /Карий О.І., Панас Я.В./Асоціація міст України – К., ТОВ «підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 176 с.
8. Олійник А.Ю. Актуальні проблеми конституційного права України: Підручник / За заг. ред.. професора Олійника А.Ю. – К.: Видавничий дім «Скіф», 2012. – 552 с.
9. Сенктон Е. Системи міського управління / Е. Сенктон. – Харків: Центр Освітніх Ініціатив, 2001. – 96 с., С.12
- 10.Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України: Академічне видання. – Х.: Право, 2009. – С.216.
- 11.Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Теорія держави і права. Академічний курс. Підручник. Київ. Юрінком Інтер 2006 [Електронний ресурс]. Режим доступу:http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part2/407.htm
- 12.Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493-III . Електронний ресурс. - Режим доступу: [<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>]
- 13.Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР// Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
14. Рішення Конституційного Суду України № 7-рп/2009 від 16.04.2009 року за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144

- Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування). [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>
15. Декларація Про право на розвиток. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_301
16. Європейська декларація прав міст. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eru.org.ua/index.php?page=1206>.
17. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
18. Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР Органи влади СРСР; Закон від 09.04.1990 № 1417-І .Електронний ресурс. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v1417400-90>.