

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ЗМІСТ ПРАВА НА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Казакова Л.О.

**Старший викладач кафедри міжнародної політики,
Заступник декана факультету міжнародних економічних відносин
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»**

У статті аналізуються норми законодавства щодо конституційного змісту права на місцеве самоврядування та обґрунтовується авторський погляд на проблему. З метою глибшого розкриття конституційного змісту права на місцеве самоврядування пропонується аналіз поняття та змісту.

Ключові слова: право на місцеве самоврядування, участь в управлінні, територіальна громада

В сучасній Україні, в умовах активної законодавчої децентралізації владних повноважень так зміни вектору розподілу управлінських правомочностей в сторону збільшення управлінських функцій органів місцевого самоврядування, актуальним є дослідження теоретичних і практичних проблем місця в конституційному закріпленні права громадян на місцеве самоврядування.

Конституційні (основні) права – це права, що встановлені та гарантовані Основним Законом держави і мають фундаментальний характер. Вони визначають реальну сутність держави, рівень розвинутості демократичних інститутів і становище особи у державі.

М. В. Баглай виділяє три основні етапи закріплення прав і свобод в конституційно-правовому порядку. Перший обумовлений 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 державності¹.

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. Віденська декларація ООН «Декларація про право на розвиток» 1986 р.² 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.³, 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.

¹ Баглай М.В. Конституционное право зарубежных стран: Учебник / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энина. – М.: НОРМА-ИНФРА. – М., 1999. – 820 с., с.81-83

² Декларація Про право на розвиток. [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_301

³ Європейська декларація прав міст. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.egu.org.ua/index.php?page=1206>.

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)¹.

Поняття «самоврядування» не має точного та єдиного наукового визначення та трактується дослідниками по-різному. Найбільш повне визначення цьому поняттю було надано в XVII ст. в Англії (self-government), звідки його запозичили законодавства інших держав. Німецький діяч Г. Еллінек визначав його як «управління, яке в протилежність державно-бюрократичному є управлінням через самих безпосередньо зацікавлених осіб»².

В процесі свого розвитку місцеве самоврядування базувалося на різноманітних підходах та ідеях, які мали на меті з'ясувати природу управління місцевими справами.

Суть місцевого самоврядування сьогодні розглядають через призму двох основних теорій: громадянської, яка обстоює незалежність місцевого самоврядування від держави, та державницької, яка визначає місцеве самоврядування як форму здійснення державної влади на місцях. Положення кожної з цих теорій лягли в основу формування двох найпоширеніших моделей місцевого самоврядування: англосаксонської (органи місцевого самоврядування автономні відносно державної влади) та континентальної (на місцях поєднується як місцеве самоврядування, так і державне управління).

Кожна з теорій місцевого самоврядування має свої переваги та недоліки. Вибір теорії, на основі якої будується місцеве самоврядування в конкретній державі залежить від її історичного розвитку, культури, панівної наукової думки тощо. Проте, побудова дієвої системи місцевого самоврядування залежить не лише від теорії, на яку вона спирається чи моделі, що лежить в її основі. Провідну роль відіграє бажання територіальної громади відстоювати

¹ 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.

² **Бондарь Н.С.** Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. Ростов н/Д, 1998. 382 с.

свої права та користуватися ними, а також згода глави держава (як одноосібного правителя чи колегіального органу) віддати владу на місцях в руки територіальної громади.

На сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні, не можна однозначно визначити концепцію, на якій воно побудовано. Закон хоча і визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади – фактично, втілюючи положення громадівської теорії, проте надає право органам місцевого самоврядування діяти лише в межах, визначених законом, що характерно для державницької теорії¹.

В усіх теоріях місцевого самоврядування є одна спільність, тобто необхідність виокремлення з державних справ кола завдань, які повинні вирішувати сформовані населенням органи місцевого самоврядування та наділення їх відповідною компетенцією.

Відсутність чіткої законодавчої дефініції категорії «місьцеве самоврядування» призводить до виникнення на практиці проблем, пов'язаних із браком автентичності понять, що закріплені в Конституції України, Європейській хартії про місцеве самоврядування, а також у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Виникає плутанина при визначенні суб'єкта, в інтересах якого має здійснюватися місцеве самоврядування, і в ході розроблення правових засад функціонування механізму підзвітності, підконтрольності й відповідальності в цій системі. Недосконалість, притаманна наявним нормативним трактуванням, спричиняє неоднозначне розуміння поняття «місьцеве самоврядування» на практиці й потребує нагального усунення вказаних недоліків на законодавчому рівні².

Конституційному змісту інституту місцевого самоврядування притаманні дві ознаки. Перша - це самостійність територіальної громади, органів

¹ Слесар К.. Теорії та моделі місцевого самоврядування. Електронний ресурс.-Режим доступу [https://naub.oa.edu.ua/2017/%D1%82%D0%B5%D0%BE%D1%80%D1%96%D1%97-%D1%82%D0%B0-%D0%BC%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BB%D1%96-%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%B2%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D1%80%D1%8F%D0%B4%D1%83/]

² Яворський В. Д. Основні напрямки удосконалення законодавства про міс-цеві вибори в Україні / В. Д. Яворський // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – 2001. – Вип. 1. – С. 119–124

місцевого самоврядування у вирішенні певного кола питань. Друга - предметами відання місцевого самоврядування є не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім з життєдіяльністю територіальних громад. Перелік таких питань визначено у Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».¹

Аналізуючи Конституцію України, виявляємо, що вона регламентує питання місцевого самоврядування в меншому об'ємі. При цьому, в її розділі 2, 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 і нормами в Конституції України та деякими іншими нормативними актами.

Зокрема, Верховною Радою України визнається в ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» « право громадян на участь у

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України "Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів" справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад) 26 березня 2002 року, Справа N 1-9/2002 N 6-рп/2002. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-02>

місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад¹.

В тексті ст.1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» йдеться також про право громади на місцеве самоврядування².

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 громадян на місцеве самоврядування, з чого випливає необхідність майбутнього обґрунтування окремого конституційно-правового інституту права громадян на місцеве самоврядування.

Вирішення даної проблеми має теоретичне і практичне значення і є необхідним з огляду на те, що нормативно-правова дія відповідного конституційного положення на чинне законодавство відбувається на глибокому рівні конституційного впливу.

Через конституційну регламентацію права на місцеве самоврядування законодавець може передбачити основні параметри тих суб'єктивних можливостей особи, що роблять можливим реалізацію всього комплексу прав, що використовуються при здійсненні місцевого самоврядування.

Література

1. Баглай М.В. Конституционное право зарубежных стран: Учебник / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. – М.: НОРМА-ИНФРА. – М., 1999. – 820 с., с.81-83
2. **Бондарь Н.С.** Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. Ростов н/Д, 1998. 382 с.
3. 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.

¹ Закон України Про місцеве самоврядування в Україні від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Електронний ресурс. Режим доступу: [<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>]

² 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>]

4. Яворський В. Д. Основні напрямки удосконалення законодавства про місцеві вибори в Україні / В. Д. Яворський // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – 2001. – Вип. 1. – С. 119–124
5. Декларація Про право на розвиток. [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_301
6. Європейська декларація прав міст. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eru.org.ua/index.php?page=1206>.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України "Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів" справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад) 26 березня 2002 року, Справа N 1-9/2002 N 6-рп/2002. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-02>
8. Слесар К.. Теорії та моделі місцевого самоврядування. Електронний ресурс.-Режим доступу: [<https://naub.oa.edu.ua/>]

Л.О.Казакова

Конституционное содержание права на местное самоуправление.

В статье анализируются акты законодательства, раскрывающие конституционный объём права на местное самоуправление и объясняется авторский взгляд на проблему. С целью более глубокого раскрытия конституционного объёма права на местное самоуправление предлагается аналитика данной категории права.

L.O.Kazakova

The paper is dedicated to the analysis of legislative norms on the constitutional sense of the right for local self-government and substantiates the author's vision of the problem. Aiming to give a comprehensive analysis of the constitutional sense of the right for local self-government, the analysis of the notion and its meaning is given.