

УДК 352.07:342.553(045)

МІСЦЕ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ В СИСТЕМІ ГАРАНТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

PLACE OF THE HEAD OF STATE IN THE SAFEGUARDS SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE: THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS

Горашенков О.М.,

здобувач

*Інституту законодавства Верховної Ради України,
заслужений юрист України*

Статтю присвячено дослідженню теоретико-правових аспектів визначення місця глави держави в системі гарантів місцевого самоврядування в Україні. Визначено, що місце Президента України та юридичний зміст його компетенції у сфері забезпечення й подальшого розвитку місцевого самоврядування як прямо, так і опосередковано залишається домінуючим серед інших інститутів публічної влади. При цьому найважливіше питання полягає в тому, яким чином у подальшому будуть змінюватися позиції глави держави в умовах парламентсько-президентської форми правління та децентралізованого унітарного територіального устрою держави: як гаранта місцевого самоврядування або як суб'єкта управління сферою питань місцевого самоврядування. Від цього суттєво залежить сутність, форма й зміст актів Президента України в системі джерел муніципального права України. Наголошується, що особливе місце серед зовнішніх гарантів місцевого самоврядування посідає Президент України як глава держави та єдиний інститут державного апарату, щодо якого в Конституції України й чинному законодавстві прямо застосовується визначення «гарант».

Ключові слова: глава держави, Президент України, гарант, місцеве самоврядування, конституціоналізм.

Статья посвящена исследованию теоретико-правовых аспектов определения главы государства в системе гарантов местного самоуправления в Украине. Определено, что место Президента Украины и юридический смысл его компетенции в сфере обеспечения и дальнейшего развития местного самоуправления как прямо, так и опосредованно остается доминирующим среди других институтов публичной власти. При этом самый важный вопрос заключается в том, каким образом в дальнейшем будут меняться позиции главы государства: как гаранта местного самоуправления или как субъекта управления сферой местного самоуправления. От этого в значительной мере зависит сущность, форма и содержание актов Президента Украины в системе источников муниципального права Украины. Отмечается, что особое место среди внешних гарантов местного самоуправления занимает Президент Украины как глава государства и единственный институт государственного аппарата, относительно которого в Конституции Украины и действующем законодательстве прямо применяется определение «гарант».

Ключевые слова: глава государства, Президент Украины, гарант, местное самоуправление, конституционализм.

The article investigates the theoretical and legal aspects of the definition of the head of state in the safeguards system of local government in Ukraine. Determined that the place of the President of Ukraine and the legal meaning of its competence in the field of security and the further development of local self-government, both directly and indirectly, are still dominant among other institutions of public power. In this case, the most important question is how the future will change the position of the head of state in a parliamentary-presidential form of government and decentralized unitary territorial structure of the state: as a guarantor of local government or as a subject of management in the sphere of local government. From this depends largely on the nature, form and content of the acts of the President of Ukraine in the system of sources of municipal law of Ukraine. It is noted that a special place among the external guarantors of local government takes President as head of state and the only institution of the state apparatus, on which the Constitution of Ukraine and the current legislation directly applicable definition of "guarantor".

Key words: head of state, President of Ukraine, guarantor, local government, constitutionalism.

Постановка проблеми. У концептуально-методологічному вимірі роль інституту глави держави в становленні й формуванні місцевого самоврядування значною мірою обумовлюється його специфічним становищем як гарантуючого суб'єкта в системі конституційно-правових відносин.

Системно-структурний аналіз конституційно-правових норм, що визначають статус глави держави в сучасно-

му конституціоналізмі, потребує насамперед ретельного розгляду їх інституціональної сутності з розробленням належної методології встановлення місця президента в системі гарантів місцевого самоврядування.

Необхідно враховувати ту обставину, що місце Президента України та юридичний зміст його компетенції у сфері забезпечення й подальшого розвитку місцевого само-

врядування як прямо, так і опосередковано залишається домінуючим серед інших інститутів публічної влади. При цьому найважливіше питання полягає в тому, яким чином у подальшому будуть змінюватися позиції глави держави в умовах парламентсько-президентської форми правління й децентралізованого унітарного територіального устрою держави: як гаранта місцевого самоврядування або як суб'єкта управління сферою питань місцевого самоврядування. Від цього суттєво залежить сутність, форма й зміст актів Президента України в системі джерел муніципального права України, а також особливості нормотворчої форми реалізації функцій Президента України щодо забезпечення належного функціонування та розвитку місцевого самоврядування в сучасній Україні з огляду на її європейські інтеграційні прагнення та сприйняття найвищих європейських стандартів локальної демократії у зв'язку з підписанням Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом із перспективою отримання в майбутньому повноправного членства в цьому унікальному міждержавному інтеграційному об'єднанні, яке базується на цінностях демократичної децентралізації й максимального наближення управлінських послуг до конкретних територіальних громад та її окремих членів – мешканців відповідних територій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід відзначити, що проблематика визначення місця й ролі Президента України досить ретельно розглядалася у вітчизняній конституційно-правовій літературі з точки зору окремих її аспектів. Так, протягом останніх років щодо вказаних питань висловлювалися такі видатні конституціоналісти й муніципалісти, як М.О. Баймуратов, О.В. Баганов, Д.М. Белов, Ю.О. Волошин, О.Л. Копиленко, В.В. Ладиченко, О.В. Прієшкіна, В.Л. Федоренко та інші.

Аналізуючи джерельно-монографічну базу, можна зробити загальний висновок про досить високий рівень наукової розробки конституційно-правового статусу Президента України як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції України, прав і свобод людини й громадянина. Водночас жодне з наявних досліджень не вирішує питання комплексного розкриття гарантуючої складової діяльності глави держави як гаранта місцевого самоврядування та муніципальних прав громадян, у тому числі (що є важливим на сучасному етапі державного й правового будівництва) у частині забезпечення подальшого розвитку та зміцнення локальної демократії як необхідного інституту країни, яка претендує на набуття повноправного членства в Європейському Союзі та підписала Угоду про асоціацію із цим унікальним інтеграційним об'єднанням, яке сьогодні є значною мірою регіоналізованим і муніципалізованим за наявним типом взаємовідносин між публічною владою різних рівнів.

Метою статті є всебічне розкриття теоретико-правових аспектів визначення місця Президента України в системі гарантів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Варто погодитися з думкою В.Л. Федоренка, що основні компоненти структури інституту конституційного права України є такими: нормативний зміст інституту конституційного права України як цілісної юридичної категорії; принципи існування й дієвості інституту конституційного права України; функції інституту конституційного права України; конституційно-правовий статус учасників правовідносин, які регулюються нормами інституту конституційного права України (права й обов'язки основних інституціалізованих суб'єктів, організаційно-правові форми їх діяльності тощо); конституційно-правовий режим інституту конституційного права України; гарантії реалізації інституту конституційного права України [1, с. 425]. Таким чином, сутність структури інституту конституційного права визначається змістом запропонованих складових елементів

(компонентів) цієї структури [1, с. 425], а кожен інститут конституційного права формується лише за умов, коли певний вид суспільних відносин набуває ознак предмета конституційно-правового регулювання та унормовується сукупністю схожих за своєю сутністю й змістом норм конституційного права [1, с. 420].

Отже, структурно інститут глави держави необхідно розглядати як діалектично обумовлену та взаємопов'язану сукупність таких елементів: а) нормативного змісту інституту глави держави; б) принципів існування й дієвості інституту глави держави; в) функцій інституту глави держави; г) конституційно-правового статусу учасників правовідносин, повноваження щодо яких має глава держави; ґ) конституційно-правового режиму організації й діяльності інституту глави держави; д) гарантії реалізації главою держави своїх конституційних повноважень.

Вказані елементи виникають, розвиваються та реалізуються в певних конституційно-правових відносинах, що виникають із приводу конкретних об'єктів, одним із яких є здійснення територіальною громадою місцевого самоврядування як права й реальної можливості самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Центральним суб'єктом інституту глави держави в Україні є Президент України [1, с. 433], що постає безпосередньо з формально-юридичного змісту чинних конституційно-правових норм, а отже, саме цей суб'єкт відіграє основну роль під час практичної реалізації функцій, призначених президентству як формі здійснення державної влади.

Згідно з нормативним приписом ст. 102 Конституції України [2] Президент України є главою держави та виступає від її імені. Він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції України, прав і свобод людини й громадянина. Таким чином, відповідно до Конституції України Президент України є саме главою держави, а не керівником виконавчої гілки влади, оскільки найвищим органом виконавчої влади в Україні, згідно з положеннями Основного Закону України, є Кабінет Міністрів України. Аналогічно правовий статус інституту президента визначається в конституціях Російської Федерації [3], Італії [4], Угорщини [5].

Як глава держави Президент України є найвищою посадовою особою в державі. Саме тому він наділяється повноваженнями виступати від імені України як у внутрішньому житті країни, так і в міжнародних відносинах. Положення Конституції України свідчать, що Президент України є найвищою посадовою особою Української держави, яка має забезпечувати територіальну цілісність держави.

При цьому, згідно з вдалою характеристикою В.В. Ладиченка, функція забезпечення державної єдності є «важливою для багатонаціональних держав, у яких національно-територіальний поділ є інструментом у вирішенні національного питання» [6, с. 13], адже територія є своєрідною матеріальною основою державності та виступає гарантією самостійного політичного й економічного життя народу, який об'єктивно прагне до політико-правової організації та юридичного оформлення [7, с. 49]. На думку В.В. Ладиченка, вирішення проблеми забезпечення державної цілісності обумовлюється гармонійним поєднанням публічних і корпоративних інтересів [6, с. 14], яке має стати концептуально-онтологічною основою процесів децентралізації управлінських функцій із відповідним делегуванням повноважень органів державної (центральної й регіональної) влади на рівень самоврядних територіальних громад, які реалізують своє конституційне право на самостійне вирішення питань місцевого значення, насамперед опосередковано через органи муніципальної влади (органи місцевого самоврядування).

Подібний підхід було реалізовано в Україні на конституційно-правовому рівні в ч. 2 ст. 5 Конституції України,

відповідно до якої «народ здійснює свою владу безпосередньо та через органи державної влади й органи місцевого самоврядування» [2], тобто фактично йдеться про формально-юридичне втілення концепції територіальної громади як первинного суб'єкта конституційно-правових відносин та основного носія функцій і повноважень місцевого самоврядування. Сприйняття фундаментального місця й ролі територіальної громади в сучасному українському конституціоналізмі є необхідною методологічною основою для подальшого визначення об'єктного складу гарантуючої діяльності глави держави у сфері становлення й розвитку місцевого самоврядування, а також базовою телеологічною домінантою регулюючого впливу Президента України на стан муніципально-правових відносин та забезпечення конституційних прав громадян як членів певних локальних колективів.

Підтвердженням подібної методологічної інтерпретації ролі глави держави в державному й правовому розвитку сучасної України, зокрема, у становленні муніципальної влади як необхідного елемента й ефективного на локальному рівні інструмента здійснення публічної влади, можуть слугувати, наприклад, положення Указу Президента України «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» від 30 серпня 2001 р. [8]. Зокрема, слід відзначити комплекс заходів державної підтримки розвитку місцевого самоврядування, ухвалений за ініціативою глави держави та у формі підзаконного нормативно-правового акта Президента України. Крім того, зазначені заходи доручаються досить широкому колу суб'єктів конституційно-правових відносин (Кабінету Міністрів України, Державному фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, асоціаціям та іншим об'єднанням органів місцевого самоврядування, Асоціації міст України, Українській муніципальній академії, Національній академії наук України, Спільці лідерів місцевих та регіональних рад України, Асоціації сільських, селищних та міських рад України, Академії муніципального управління, Українському муніципальному клубу, Академії державного управління при Президенті України, Міністерству освіти і науки України, Асоціації демократичного розвитку та самоврядування України, Національній раді

України з питань телебачення і радіомовлення), що компетенційно та організаційно є можливим винятково для глави держави з його особливим місцем у системі органів і посадових осіб публічної влади України.

Обумовлюється роль Президента України в гарантуванні права громадян на реалізацію місцевого самоврядування також із тих позицій, що здійснення місцевого самоврядування в Україні забезпечується системою саме таких гарантій, які є умовою належного функціонування місцевого самоврядування, його становлення й розвитку.

Висновки. На наше переконання, системне тлумачення приписів Конституції України та конституційного й муніципального законодавства дає змогу виокремити дві групи гарантів місцевого самоврядування за їх місцем і роллю в здійсненні муніципальної влади. До першої групи належать зовнішні гаранті місцевого самоврядування, під якими слід розуміти ті державні органи й посадових осіб, які безпосередньо не є носіями муніципальної влади, проте відповідно до своїх конституційних повноважень покликані забезпечувати реалізацію права громадян на місцеве самоврядування та сталий розвиток інституту місцевого самоврядування в Україні. Такими гарантами є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні й місцеві органи державної виконавчої влади, судові та правоохоронні органи. Іншу групу складають безпосередньо органи й посадові особи, які складають систему місцевого самоврядування, тобто гарантують право громадян на самостійне вирішення питань місцевого значення в межах певних територіальних громад і є носіями муніципальної правосуб'єктності – внутрішні гаранті місцевого самоврядування.

Поза сумнівом, особливе місце серед зовнішніх гарантів місцевого самоврядування посідає Президент України як глава держави та єдиний інститут державного апарату, щодо якого в Конституції України (ч. 2 ст. 102) й чинному законодавстві прямо застосовується концептуально-телеологічне визначення «гарант». Серед інших об'єктів суспільних відносин він повинен гарантувати (забезпечувати) дотримання Конституції України, прав і свобод людини й громадянина, у тому числі як члена певної територіальної громади та носія муніципальних прав.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Федоренко В.Л. Система конституційного права України: теоретико-методологічні аспекти / В.Л. Федоренко. – К. : Ліра-К, 2009. – 580 с.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (в редакции от 30 декабря 2008 г.) // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.
4. Конституция Италии от 27 декабря 1947 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.
5. Конституция Венгрии от 18 апреля 2011 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://constitutions.ru/?p=6509>.
6. Ладиченко В.В. Забезпечення збереження державної єдності – важлива функція державної влади / В.В. Ладиченко // Право України. – 2007. – № 8. – С. 13–17.
7. Amoretti U. Federalism and Territorial Cleavages / U. Amoretti, N. Bermeo. – Baltimore : Johns Hopkins University Press, 2004. – 498 p.
8. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні : Указ Президента України від 30 серпня 2001 р. № 749/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/749/2001>.