

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 352.001

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2023.2/01>**Барвіненко В.Д.**

кандидат наук з державного управління

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ 1996 РОКУ ЯК ДЖЕРЕЛО ПРИНЦИПІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Метою статті є аналіз тих принципів місцевого самоврядування в Україні, які містяться в тексті Конституції 1996 року, а також формулювання пропозицій щодо можливостей удосконалення цього переліку при внесенні змін до Основного закону (поняття «конституційний принцип» застосовується у вузькому розумінні – тобто, конституційними вважаються ті принципи, які закріплені в тексті Основного закону України 1996 року).

Зазначено, що конституційні принципи можуть бути проголошені двома способами: а) безпосередньо в тексті Конституції із застосуванням поняття «принцип» (таких принципів доволі небагато); б) витлумачені зі змісту положень Основного закону України 1996 року.

Продемонстровано, що перша група конституційних принципів місцевого самоврядування представлена лише одним принципом – принципом верховенства права.

Друга група конституційних принципів місцевого самоврядування представлена двома підгрупами. До першої підгрупи належать ті конституційні принципи місцевого самоврядування, які витлумачені з тексту Основного закону Конституційним Судом України. Це принцип визначення змісту та спрямування діяльності органів місцевого самоврядування правами, свободами людини та їх гарантіями і відповідальності перед людиною (членами територіальної громади) за їх діяльність; принцип народного суверенітету та принцип, відповідно до якого для органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб «дозволено лише те, що прямо передбачено законом».

До другої підгрупи належать ті конституційні принципи місцевого самоврядування, які витлумачені з тексту Основного закону у доктринальних дослідженнях. Це принципи народовладдя, територіальності (у контексті поєднання місцевих і державних інтересів), принцип колегіальності (у певних випадках); принципи виборності, колегіальності, гласності; принцип організаційної, правової та матеріальної (у т.ч. фінансової) самостійності, принцип судового захисту прав місцевого самоврядування.

Ключові слова: демократія, місцеве самоврядування, принципи місцевого самоврядування, конституційні принципи місцевого самоврядування, народовладдя, виборність, гласність.

Постановка проблеми. На сучасному етапі в Україні муніципальна реформа, черговий етап якої було розроблено та нормативно затверджено у 2014-2015 роках, поки що не відбувається. Повернення до подальшого удосконалення організації місцевого самоврядування зокрема та організації місцевої публічної влади у цілому очікується після відміни воєнного стану. Важливе значення при цьому матиме аксіологічне підґрунтя чергового етапу муніципальної реформи – ті принципи місцевого самоврядування, які закладені у першу чергу у текст Конституції України 1996 року.

Також все частіше лунають ідеї щодо того, що Конституція України 1996 року потребує свого оновлення, а саме – змін, що передбачають її викладення у новій редакції. Це привертає увагу до того факту, що у процесі конституційно-проектних робіт можна буде звернути увагу на зміст тих розділів Основного закону, які містять принципи місцевого самоврядування. Це має сенс як для того, щоб укріпити здобутки, так і для того, щоб нівелювати недоліки у цій сфері, у разі їхньої наявності.

Отже, важливим науковим завданням є аналіз тих принципів місцевого самоврядування, які на

сучасному етапі містяться в Конституції України 1996 року, та формулювання висновків і пропозиції для подальшого удосконалення місцевого самоврядування в Україні. Ці розробки стануть у нагоді не лише у разі внесення змін до Конституції України – викладення її у новій редакції. Вже доволі давно проектується зміни до Основного закону 1996 року щодо децентралізації влади, які поки що не внесені, відповідні розробки можна застосувати і для оновлення запропонованих проєктів відповідних законів України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з аналізом принципів у муніципальному праві України, розглядалися низкою фахівців з конституційного права (дивись, наприклад, праці М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, Б.В. Калиновського, П.М. Любченка та інших авторів). Але, проблематику принципів місцевого самоврядування, які містяться у тексті Конституції України 1996 року, розглядало значно менше дослідників. У цій статті використано праці з цього питання, які належать авторству Дж.Я.Гараджаєва, Н.В. Мішиної та інших дослідників (дивись [1-4]). У процесі дослідження було сформульовано, що цих аналітично-доктринальних праць наразі недостатньо для того, щоб сформувати належне доктринальне підґрунтя для продовження чергового етапу муніципальної реформи в Україні.

Метою статті є аналіз тих принципів місцевого самоврядування в Україні, які містяться в тексті Конституції України 1996 року, а також формулювання пропозицій щодо можливостей удосконалення цього переліку при внесенні змін до Основного закону України.

Основний текст. У цій статті поняття «конституційний принцип» застосовується у вузькому розумінні – тобто, конституційними вважаються ті принципи, які закріплені в тексті Основного закону України 1996 року. Принципи можуть бути проголошені двома способами:

1) безпосередньо в тексті Конституції із застосуванням поняття «принцип» (таких принципів доволі небагато);

2) витлумачені зі змісту положень Основного закону України 1996 року.

Щодо першої групи слід зазначити наступне.

У цілому, в тексті Конституції України 1996 року вкрай рідко застосовується поняття «принципи». Таких випадків усього 4, а тому доцільно їх проаналізувати.

Перший випадок. Стаття 8 Конституції України 1996 року у ч. 1 проголошує, що «В Україні визна-

ється і діє принцип верховенства права» [5]. Так як цей принцип проголошується як такий, що діє на всій території країни, то він має відношення і до місцевого самоврядування. Отже, принцип верховенства права є конституційним принципом місцевого самоврядування.

Другий випадок. Стаття 18 Конституції України 1996 року проголошує, що «Зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права» [5]. Власне кажучи, тут не закріплено конкретний принцип, але є посилання на те, що на території України застосовуються загально визнані принципи міжнародного права. Це привертає увагу до потенціалу муніципальних стандартів, у першу чергу європейських – тобто, як тих, які закріплені у документах органів Ради Європи, так і у тих, що закріплені у документах Європейського Союзу.

Третій випадок. Стаття 125 Конституції України 1996 року у частині 1 встановлює, що «Судоустрій в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації і визначається законом» [5]. Це положення не має відношення до місцевого самоврядування. Однак, його потенціал для муніципальних досліджень полягає у тому, що у конституційному законодавстві варто наголосити (що й було зроблено), що місцеве самоврядування має територіальний характер. Що ж до спеціалізації, то за класифікацією органів публічної влади на загальні та спеціальні, органи місцевого самоврядування традиційно відносяться до загальних органів (органів з загальною компетенцією). Адже коло їх повноважень та предмет їх відання обумовлюють їхню доволі широку компетенцію.

Четвертий (останній) випадок. Стаття 147 Конституції України 1996 року у частині 2 встановлює, що «Діяльність Конституційного Суду України ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, обґрунтованості та обов'язковості ухвалених ним рішень і висновків» [5]. Як і у попередньому (третьому) випадку, це положення не має відношення до місцевого самоврядування. Однак, у ньому закладено потенціал для муніципальних досліджень.

Так, можна за аналогією визначити у конституційному законодавстві (що й було зроблено) те, що діяльність органів та посадових осіб місцевого

самоврядування ґрунтується на принципах верховенства права (конституційний принцип), а також:

- організаційної самостійності (з певними обмеженнями);
- колегіальності (у певних випадках);
- гласності;
- правової самостійності.

Крім того, щоб проаналізувати поняття «принципи» у тих випадках, коли воно зустрічається в Основному законі, слід звернутися і до поняття «цінності». Відповідно до розробок науковців, найбільш важливі цінності «облекаються» у принципи (дивись [1-2]).

Щодо цінностей, привертає увагу положення Статті 3 Конституції України 1996 року:

-у частині першій зазначено, що «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» [5];

-у частині другій зазначено, що «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [5].

Принцип, який корелює з цією конституційною цінністю, було витлумачено Конституційним Судом України в абзаці п'ятому частини п'ятої мотивувальної частини Рішення справа про скасування актів органів місцевого самоврядування. А саме, Конституційний Суд України зазначив, що «в Конституції України закріплено принцип, за яким права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність (стаття 3)» [6].

Так як органи місцевого самоврядування входять до апарату держави, то конституційним принципом місцевого самоврядування є визначення змісту та спрямування діяльності органів місцевого самоврядування правами, свободами людини та їх гарантіями і відповідальності перед людиною (членами територіальної громади) за їх діяльність.

Таким чином, перша група конституційних принципів місцевого самоврядування – тих, які прямо закріплені в Конституції України 1996 року як «принципи» та мають відношення до місцевого самоврядування, представлена лише одним принципом, прямо закріпленим в положеннях Основного Закону 1996 року – принципом верховенства права.

Щодо другої групи конституційних принципів місцевого самоврядування слід зазначити, що

вони здебільшого зосереджені у Розділі XI «Місцеве самоврядування».

Частина перша статті 140 одразу ж робить кілька наголосів, які дозволяють уважати принцип територіальності принципом місцевого самоврядування. Ця стаття містить положення, відповідно до якого «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» [5].

Варто зазначити, що вказівками на територіальність є:

- згадка про територіальну громаду;
- посилання на село, селище та місто;
- згадка про питання місцевого значення.

Таким чином, принцип територіальності доречно уважати конституційними принципом місцевого самоврядування.

Частина третя статті 140 Основного Закону 1996 року встановлює, що «Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи» [5]. Отже, у цьому положенні вказується на принцип народовладдя та на принцип виборності.

Частина перша статті 141 Основного Закону 1996 року передбачає, що «До складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить п'ять років» [5]. Це конституційне положення передбачає принцип виборності, а також принцип колегіальності у здійсненні місцевого самоврядування. Останній принцип (принцип колегіальності) не є повсюдним з точки зору дії за колом осіб – так, обираються сільські, селищні, міські голови, старости, деякі посадові особи призначаються. Однак, найбільш важливі питання місцевого значення вирішуються саме колегіальними виборними органами місцевого самоврядування – місцевими радами. Вони обираються у селах, селищах, містах, районах, областях, інколи – у районах у містах.

Частина перша статті 142 Основного Закону 1996 року проголошує, що «матеріальною

і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад» [5]. Ці положення містять у собі принцип матеріальної, у тому числі фінансової самостійності місцевого самоврядування, який отримав свою подальшу конкретизацію в актах чинного муніципального законодавства.

Частина перша статті 144 Основного Закону 1996 року передбачає, що «Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території» [5]. Цей принцип правової самостійності.

Нарешті, одна з останніх статей Розділу «Місцеве самоврядування» – стаття 145 Основного Закону 1996 року – передбачає, що «Права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку» [5]. Варто підкреслити, що з цього положення випливає такий принцип місцевого самоврядування в Україні, як принцип судового захисту прав місцевого самоврядування.

Крім Розділу XI «Місцеве самоврядування», важливим з точки зору окреслення кола конституційних принципів місцевого самоврядування є також і розділ перший. У ньому привертають увагу положення двох статей – 5 та 7.

Стаття 7 Основного Закону 1996 року передбачає, що «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» [5]. Для того, щоб визнати назву цього принципу, варто звернутися не до актів національного законодавства, а до міжнародних документів, ратифікованих Україною. Зокрема, Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року містить принцип з назвою «принцип місцевого самоврядування». Вона передбачає, що «Принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві та, у міру можливості, в конституції» [7], але ніяк не деталізує цей принцип з точки зору його сутності та змісту.

На наш погляд, стаття 7 Конституції України 1996 року як раз і містить цей принцип – принцип місцевого самоврядування.

Частина друга Статті 5 Основного Закону 1996 року встановлює, що «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [5]. Те, який принцип уміщено у цих поло-

женнях, стає очевидним з пояснень, викладених у Рішенні Конституційного Суду України у справі про здійснення влади народом:

- абзац третій частини 4.1. Рішення передбачає, що «Положення "носієм суверенітету... є народ" закріплює принцип народного суверенітету, згідно з яким влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу»;

- абзац другий частини 4.2 Рішення встановлює, що «Гарантією недопущення узурпації державної влади є, зокрема, закріплені Конституцією України принципи здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6) та положення, згідно з якими органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19)» [8].

Отже, у першій частині наголошується на принципі народного суверенітету, а у другій – на принципі, відповідно до якого для органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб «дозволено лише те, що прямо передбачено законом».

Висновок. Таким чином, перша група конституційних принципів місцевого самоврядування – тих, які прямо закріплені в Конституції України 1996 року як «принципи» та мають відношення до місцевого самоврядування, представлена лише одним принципом, прямо закріпленим в положеннях Основного Закону 1996 року – принципом верховенства права.

Друга група конституційних принципів місцевого самоврядування – тих, які витлумачені зі змісту Основного закону, представлена двома підгрупами.

До першої підгрупи належать ті конституційні принципи місцевого самоврядування, які витлумачені з тексту Основного закону України офіційно – тобто, Конституційним Судом України. Це принцип визначення змісту та спрямування діяльності органів місцевого самоврядування правами, свободами людини та їх гарантіями і відповідальності перед людиною (членами територіальної громади) за їх діяльність; принцип народного суверенітету та принцип, відповідно до якого для органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб «дозволено лише те, що прямо передбачено законом».

До другої підгрупи належать ті конституційні принципи місцевого самоврядування, які витлумачені з тексту Основного закону неофіційно, насамперед у доктринальних дослідженнях. Це принципи народовладдя, територіальності (у контексті поєднання місцевих і державних інтересів), принцип колегіальності (у певних випадках); принципи виборності, колегіальності, гласності; принцип організаційної, правової та матеріальної (у т.ч. фінансової) самостій-

ності, принцип судового захисту прав місцевого самоврядування.

Відтворення цих принципів у Конституції України 1996 року свідчить про те, що Україною виконано своє міжнародне зобов'язання, передбачене статтею 2 Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року (а саме, «принцип місцевого самоврядування»). Перспективи подальших досліджень полягають у тому, щоб дослідити також і європейські принципи місцевого самоврядування.

Список літератури:

1. Qaracayev C. Axiological Function of The Constitutional Court of The Republic of Azerbaijan. *Juris Europensis Scientia*. 2022. №3. С. 135-138.
2. Qaracayev C. Local Self-government in the Republic of Azerbaijan: Problems of the Administrative Supervision. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2022. № 57. С. 24-27.
3. Mishyna N. Ukrainian Legislation on Associations: Constitutional Axiology And The European Court Of Human Rights' Case *Koretskyu and Others v. Ukraine*. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2022. Т. 31. С. 57-63.
4. Мішина Н.В. Формування бюджетів муніципальних органів (на матеріалах країн – членів Ради Європи). *Юридичний вісник*. 2022. № 3. С. 154 -160.
5. Конституція України 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. У справі 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): Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>
7. Європейська хартія місцевого самоврядування. Рада Європи: Страсбург, 2017. 56 с. URL: <https://rm.coe.int/-pdf-a6-59-pages/168071a536>.
8. У справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом): Рішення Конституційного Суду України: Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05>

Barvinenko V.D. THE 1996 CONSTITUTION OF UKRAINE AS A SOURCE OF THE PRINCIPLES OF LOCAL GOVERNMENT.

The purpose of the article is to analyze those principles of local self-government in Ukraine, which are contained in the text of the 1996 Constitution, as well as to formulate proposals regarding the possibilities of improving this list when making changes to the Basic Law (the term "constitutional principle" is used in a narrow sense – that is, those are considered constitutional principles enshrined in the text of the Basic Law of Ukraine of 1996).

It is noted that constitutional principles can be proclaimed in two ways: a) directly in the text of the Constitution using the term "principle" (there are quite a few such principles); b) interpreted from the content of the provisions of the Basic Law of Ukraine of 1996.

It has been demonstrated that the first group of constitutional principles of local self-government is represented by only one principle – the principle of the rule of law.

The second group of constitutional principles of local self-government is represented by two subgroups. The first subgroup includes those constitutional principles of local self-government, which were interpreted from the text of the Basic Law by the Constitutional Court of Ukraine. This is the principle of determining the content and direction of the activities of local self-government bodies by human rights, freedoms and their guarantees and responsibility to people (members of the territorial community) for their activities; the principle of popular sovereignty and the principle according to which for local self-government bodies and

their officials "only what is expressly provided for by law is allowed." The second subgroup includes those constitutional principles of local self-government that are interpreted from the text of the Basic Law in doctrinal studies. These are the principles of people's power, territoriality (in the context of combining local and state interests), the principle of collegiality (in certain cases); principles of electability, collegiality, transparency; the principle of organizational, legal and material (including financial) independence, the principle of judicial protection of the rights of local self-government.

Key words: *democracy, local self-government, principles of local self-government, constitutional principles of local self-government, people's rule, electability, glasnost.*