

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.02.28>

КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Пирога І.С.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету
e-mail: maksa7@meta.ua

Пирога М.І.,

студент 4-го курсу юридичного факультету
Ужгородського національного університету
e-mail: maksa7@meta.ua

Пирога І.С., Пирога М.І. Конституційні основи місцевого самоврядування в Україні.

Конституційні основи місцевого самоврядування в Україні становлять норми-принципи, які відображені у понад 20 статтях Конституції України. Норми, що закріплюють правові, організаційні, матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування, передбачають встановлення демократичної децентралізованої системи управління, в основі якої – самостійні територіальні громади, органи місцевого самоврядування, на які покладається вирішення всіх питань місцевого значення. Реальне ефективне місцеве самоврядування можливе лише за наявності певних умов, які об'єктивно склалися в суспільстві, і які в своїй сукупності формують основи місцевого самоврядування. Основи місцевого самоврядування створюють підґрунтя, тобто фундамент, на якому вибудовується вся система місцевого самоврядування. Однією з фундаментальних основ місцевого самоврядування є участь громадян у суспільному і політичному житті держави.

Актуальність теми зумовлена передусім тим, що на сучасному етапі демократичних перетворень нашої держави місцеве самоврядування – це основа громадянського суспільства. Місцеве самоврядування є одним із найважливіших інститутів демократичної держави. Його розвиток є центральною науковою проблемою муніципального права та «наріжним каменем» в муніципальній науці протягом багатьох десятиліть, починаючи з моменту виникнення. Конституція України 1996 року створила правову основу розвитку місцевого самоврядування як особливого виду публічної влади. У статті проведено аналіз конституційних засад, що закріпили статус муніципальної влади, їх вплив на подальше законодавство та практику місцевого самоврядування.

Проаналізовано конституційні принципи місцевого самоврядування. Розглянуто наявні в сучасній правничій науці підходи щодо визначення поняття «основи місцевого самоврядування». Наведено аргументи на користь виокремлення організаційно-правової, територіальної та матеріально-фінансової основ діяльності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: конституційні принципи, місцеве самоврядування, територіальна громада, організаційно-правові основи, територіальна основа, матеріально-фінансова основа.

Pyroha I.S., Pyroha M.I. Constitutional foundations of local self-government in Ukraine.

The constitutional foundations of local self-government in Ukraine are norms-principles reflected in more than 20 articles of the Constitution of Ukraine. Norms establishing the legal, organizational, material and financial foundations of local self-government provide for the establishment of a democratic decentralized management system, based on independent territorial communities, local self-government bodies, which are entrusted with the decision of all issues of local importance. Real effective local self-government is possible only in the presence of certain conditions that have objectively developed in society, and which collectively form the basis of local self-government. The basics of local self-government create the foundation, that is, the foundation on which the entire system of local self-government is built. One of the fundamental foundations of local self-government is the participation of citizens in the social and political life of the state.

The topicality of the topic is due primarily to the fact that at the current stage of democratic transformation of our country, local self-

government is the basis of civil society. Local self-government is one of the most important institutions of a democratic state. Its development is a central scientific problem of municipal law and a "cornerstone" in municipal science for many decades, since its inception. The 1996 Constitution of Ukraine created the legal basis for the development of local self-government as a special type of public power. The article analyzes the constitutional principles that established the status of municipal power, their influence on further legislation and practice of local self-government. The constitutional principles of local self-government are analyzed. The approaches available in modern jurisprudence regarding the definition of the concept of "basics of local self-government" have been considered. Arguments are presented in favor of separating the organizational-legal, territorial, and material-financial bases of the activity of local self-government bodies.

Key words: constitutional principles, local self-government, territorial community, organizational and legal foundations, territorial basis, material basis, financial basis.

Постановка проблеми. Конституція України містить низку положень, що стосуються організації та здійснення місцевого самоврядування України. Зокрема: народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5); в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7); 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 (ст. 38) [1].

Безпосередньо місцевому самоврядуванню присвячений розділ XI Конституції України. Закріплення місцевого самоврядування в окремому розділі Конституції України навряд чи може бути обґрунтовано лише з огляду на конституційно-правове значення цього інституту. Адже місцеве самоврядування є однією з основ конституційного ладу та, враховуючи досягнутий рівень самоорганізації громадян, належить у тому числі до інститутів громадянського суспільства, а не «впливає» із форм державного управління.

Стан опрацювання проблеми. Серед актуальних на сьогодні питань конституційно-правових основ місцевого самоврядування та забезпечення регіонального розвитку через розвиток територіальних громад доцільно виокремити дослідження таких вчених, як: М.О. Баймуратов, Ю.Ю. Бальцій, О.В. Батанов, П.Д. Біленчук, І.В. Дробуш, В.С. Журавський, Б.В. Калиновський, Н.В. Камінська, А.П. Леле-

ченко, М. Коваленко, В.В. Кравченко, П.М. Любченко, В.О. Серьогін, О.Н. Ярмиш та інші.

Метою статті є аналіз конституційних принципів як основ законодавчого забезпечення організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Вперше конституційні та законодавчі основи місцевого самоврядування закріпила Європейська хартія місцевого самоврядування [2], визнавши «принцип місцевого самоврядування». Вимогою ст. 2 Європейської Хартії місцевого самоврядування передбачено: «Принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві країни і, по можливості, у конституції країни». Принцип місцевого самоврядування є фундаментальним принципом у системі загальних принципів демократії. Його поділяють всі держави, які ратифікували Європейську хартію місцевого самоврядування. Принцип місцевого самоврядування має складний комплексний зміст, який розкривається через систему інших принципів права. Європейська хартія місцевого самоврядування закріплює великий перелік принципів місцевого самоврядування:

- засадою будь-якого демократичного ладу є місцеве самоврядування;
- участь в управлінні публічними справами є загальним демократичним правом громадян, і воно може бути реалізоване на місцевому рівні;
- наділені реальною владою органи місцевого самоврядування мають бути наближені до громадянина;
- місцеві органи влади мають бути створені демократичним шляхом, наділені правом прийняття владних рішень, мати широку автономію щодо компетенції та порядку її здійснення;
- місцеві органи влади мають бути забезпечені ресурсами, достатніми для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування;
- права територіальних громад та органів місцевого самоврядування мають бути надійно захищені.

Наведені принципи визначають основи місцевого самоврядування. Однак, у правовій системі кожної держави їх слід конкретизувати і адаптувати. Йдеться про побудову цілої системи принципів організації місцевого самоврядування в кожній конкретній державі. В Україні національні принципи місцевого самоврядування закріплені у Конституції України.

Конституційні принципи визначають діяльність місцевого самоврядування як локальної організаційно-правової системи. Принципи законності, юридичної відповідальності, формування правової культури суб'єктів місцевого самоврядування походять від найважливіших принципів конституційного ладу України: верховенстві права, захисту прав і свобод людини і громадянина,

рівності всіх перед законом і судом, участі громадян у всіх сферах життя тощо. Функціонування місцевого самоврядування, врегульоване правовими нормами, покладає за основу демократизм, верховенство права, народний суверенітет та ін. Конституційні принципи місцевого самоврядування відображають тенденції розвитку місцевої влади і мають низку ознак:

по-перше, конституційні принципи місцевого самоврядування визначають порядок побудови та функціонування органів влади місцевого самоврядування;

по-друге, конституційні принципи місцевого самоврядування визначають критерії оцінки чинної системи місцевого самоврядування та її відповідність засадам та ідеям, вираженим у принципах місцевого самоврядування;

по-третє, конституційні принципи відображають суть та основні риси місцевого самоврядування, сприяють збереженню правонаступності та визначають напрямок розвитку інститутів місцевої влади;

по-четверте, конституційні принципи місцевого самоврядування, в основному, відповідають принципам Європейської хартії місцевого самоврядування, яка визначає правову базу муніципального законодавства країн-членів Ради Європи [3, с. 162-163].

Враховуючи вищезазвані ознаки, під конституційними принципами місцевого самоврядування розуміють «обумовлену природою місцевого самоврядування систему основоположних витоків та ідей, які закріплені чи впливають зі змісту Конституції та законів України і визначають організацію та діяльність громади, органів, що формуються громадянами та самостійно управляють місцевими справами в інтересах місцевого населення» [4].

В юридичній літературі місцеве самоврядування визначається як багатогранне і складне явище. У літературі, зазвичай, використовують різні поняття: «основи місцевого самоврядування», «основи функціонування місцевого самоврядування», «основи реалізації повноважень органів місцевого самоврядування». Зміст цих термінів визначає економічні, соціальні, територіальні, демографічні, матеріально-фінансові та правові основи, що формують базис, на якому побудована вся система місцевого самоврядування.

В юридичній літературі виявляється певна неоднозначність у розумінні основ місцевого самоврядування. Для усунення неоднозначності слід узагальнити та конкретизувати основи, використовуючи ключову ідею «функціонального призначення місцевого самоврядування». До особливостей відносять:

1) основи місцевого самоврядування як система засобів та способів забезпечують реальність та дієвість місцевого самоврядування;

2) основи місцевого самоврядування відображають характер розбудови громадянського суспільства і стан механізмів самоврядування населення;

3) основам місцевого самоврядування характерна багатоаспектність та залежність від сфер життєдіяльності суспільства;

4) основи місцевого самоврядування забезпечують функціонування місцевого самоврядування та реалізацію завдань, покладених на нього;

5) основи місцевого самоврядування закріплюються у правовому полі та забезпечуються державно-владним примусом;

б) основи місцевого самоврядування – це елемент механізму реалізації функцій місцевого самоврядування.

Підсумовуючи перелічені особливості, відзначимо, що основи місцевого самоврядування – це система засобів та способів, які відображають стан та характер розбудови громадянського суспільства, механізми самоврядування населення, гарантують реальність і дієвість місцевого самоврядування та націлені на забезпечення функціонування і реалізацію завдань, покладених на місцеве самоврядування, визначаються особливостями сфери життєдіяльності суспільства та є елементом механізму реалізації функцій місцевого самоврядування.

Основи місцевого самоврядування є індикатором наповнення місцевого самоврядування реальним змістом, надання муніципальній владі всіх атрибутів публічної влади. Це передбачає насамперед створення передумов і дієвих механізмів функціонування системи місцевого самоврядування, усіх його форм і суб'єктів, забезпечення необхідними ресурсами, формування надійного «фундаменту» для його подальшого розвитку, тобто надання територіальним громадам та їхнім органам усього того ресурсного потенціалу, який у науці та чинному законодавстві отримав назву основ організації і діяльності місцевого самоврядування [5].

Основи організації органів місцевого самоврядування. Ця основоположна категорія має значення для становлення системи місцевого управління не лише в нашій країні, а й широко використовується в європейських країнах. Виходячи з норм Хартії щодо закріплення основ організації місцевого самоврядування, можемо констатувати, що їм відповідають конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні.

Територіальна основа місцевого самоврядування. Одним із важливих конституційних принципів є територіальний принцип побудови органів місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 140 Конституції України: «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». Однак, ні Конституція, ні чинне законодавство України не дають визначення територіальної основи місцевого самоврядування. Не визначена територіальна одиниця, в межах якої територіальна громада здійснює місцеве самоврядування та на яку поширюється юрисдикція її органів. Створюється враження, що місцеве самоврядування в Україні здійснюється лише в адміністративних межах населених пунктів. Більша частина території України ніби перебуває поза межами юрисдикції територіальних громад та їх органів. Такий стан справ суперечить принципу повсюдності місцевого самоврядування. Наведене визначення територіальної основи місцевого самоврядування не відповідає практиці зарубіжних країн. У європейських країнах місцеве самоврядування на всіх рівнях здійснюється в межах територіальних одиниць, які включають територію населеного пункту та прилеглу територію.

До повноважень Верховної Ради України належить: «утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів» (пункт 29 статті 85 Конституції України). Порядок визначення адміністративних меж інших населених пунктів Законом не встановлений. 12 червня 2020 р. на позачерговому засіданні Кабінет Міністрів України затвердив розпорядження [6], яким визначив адміністративні центри та затвердив території територіальних громад у кожній області. Цим розпорядженням завершилася реформа адміністративно-територіального устрою в Україні на базовому рівні (за винятком території тимчасово окупованого Криму). 17 липня 2020 р. Верховна Рада України прийняла Постанову «Про утворення та ліквідацію районів» [7], якою ліквідовано низку районів та утворено нові. Постанова містить перелік районів та територіальних громад, які входять до них. 12 жовтня опубліковано новий атлас адміністративно-територіального устрою. На новій територіальній основі 25 жовтня 2020 року відбулися місцеві вибори в Україні до усіх громад, сформованих 12 червня. Вибори вважалися першими, а не черговими. Отже, відповідно до Постанови Верховної Ради України (з грудня 2020 року) в Україні діє новий адміністративно-територіальний устрій. Новий Кодифікатор адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад розроблений Міністерством розвитку громад та територій України і затверджений наказом Міністерства розвитку громад та територій України № 290 від 26.11.2020.

При зміні адміністративних меж населених пунктів чинне законодавство України містить певні гарантії врахування думки територіальних громад. Найменування або перейменування сіл/рад, селищ, міст, районів, областей, а також питання про об'єднання в одну однойменних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр, вирішуються виключно місцевими референдумами.

Матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування. Матеріально-фінансове забезпечення життєдіяльності територіальних громад є головною метою існування місцевого самоврядування. Реальна спроможність «територіальних громад самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення» передбачає забезпечення матеріальними і фінансовими ресурсами, що становлять економічні основи місцевого самоврядування.

Територіальна громада повинна самостійно розпоряджатися наявними матеріальними і фінансовими ресурсами. Відсутність реального матеріального забезпечення перетворює реформу місцевого самоврядування просто на декларацію, яка не вплине на ефективність управління життєзабезпеченням і розвитком територіальних громад.

Частина 1 ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування передбачає: «Органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень». Конституція України у ч. 1 ст. 142 та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8] у ч. 1 ст. 60 визначають матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування. Частиною 1 статті 61 Закону встановлено: «Органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення) самостійно складають та схвалюють прогнози відповідних місцевих бюджетів, розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети згідно з Бюджетним кодексом України». Стаття 7 Бюджетного Кодексу встановлює самостійність місцевих бюджетів (вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів).

Вищеназвані законодавчі акти, які спрямовані на покращення економічного та фінансового забезпечення, викликають певні труднощі при застосуванні, що пов'язано зі становленням принципово нової фінансової системи, яка відповідає потребам ринкової моделі економіки.

У структурі матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування провідне місце займає комунальна власність. На законодавчому

рівні поняття «комунальна власність» введене Законом України «Про власність» від 7 лютого 1991 р., у якому відповідно до ст. 31 власність адміністративно-територіальних одиниць розглядалася як різновид державної власності (Закон втратив чинність у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу України).

Конституція України 1996 року визначає комунальну власність як самостійну форму власності територіальних громад: «Суб'єктами комунальної власності є територіальні громади села (кількох сіл у разі добровільного об'єднання у сільську громаду їх жителів), селища, міста, району в місті». Конституція України (ч. 1 ст. 142) та Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. 3 ст. 16) визначають структуру матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування: «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». До структури комунальної (муніципальної) власності входять частки в майні підприємств, муніципальний житловий фонд, нежитлові приміщення, місцеві енергетичні системи, громадський транспорт, системи зв'язку та інформації, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки і соціального обслуговування; майно, передане у комунальну власність іншими суб'єктами, та будь-яке інше майно, рухомі та нерухомі об'єкти, які на праві власності належать територіальній громаді, а також кошти, отримані від відчуження об'єктів права комунальної власності.

Управління і розпорядження об'єктами комунальної власності з боку органів місцевого самоврядування вимагає істотного підвищення ефективності системи управління їхніми фінансово-економічними ресурсами. Особливої уваги потребує система управління фінансами у великих містах, структура доходів бюджетів яких залишається не дуже сприятливою. Переважна частина доходів міст формується не за рахунок ефективного використання об'єктів комунальної власності, а за рахунок надання громадських послуг: органи місцевого самоврядування широко користуються правом продавати, купувати, резервувати земельні ділянки, здавати в оренду, використовувати як заставу, передавати до статутних фондів (капіталів) акціонерних товариств, товариств з обмеженою відповідальністю, кооперативів, фінансово-кредитних установ та інших підприємств і організацій [9, с. 197].

Комунальна власність – найважливіша складова економічної та соціальної основи місцевого самоврядування. У ст. 1 Закону України

«Про місцеве самоврядування в Україні» дається визначення понять – «право комунальної власності» та «місцевий бюджет»: «Право комунальної власності – право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування»;

«Бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування».

За органами місцевого самоврядування Конституція та закони України закріплюють право встановлювати місцеві податки та збори. Розмір податків і зборів визначається місцевими (локальними) нормативно-правовими актами у встановлених законодавством межах. Зібрані податки та збори формують місцевий бюджет. Іншим джерелом доходів місцевих бюджетів є міжбюджетні трансферти (субвенції, субсидії, дотації). З місцевих бюджетів фінансуються заклади освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури та спорту, державне управління та місцеве самоврядування, житлово-комунальне господарство, природоохоронна та інші види діяльності, здійснюється соціальний захист населення. Для поповнення місцевих фінансів органи місцевого самоврядування можуть залучати комунальні кредити, муніципальні позики. Містам з чисельністю населення понад 300 тисяч чоловік надається право випускати єврооблігації для здійснення зовнішніх запозичень.

Висновки. Місцеве самоврядування в нашій державі діє на основі відповідних конституційних принципів, які визначають як основоположні засади організації та функціонування місцевого самоврядування та його органів. Принципи місцевого самоврядування мають установчий характер: вони покликані створювати умови для функціонування та розвитку всіх суб'єктів місцевого самоврядування. Основи місцевого самоврядування є фундаментом, на якому здійснюється місцеве самоврядування; забезпечують самостійність при управлінні місцевими справами та незалежність територіальних громад від державних органів; створюють умови для покращення життєвого рівня громадян та ефективного вирішення матеріальних і фінансових питань, що виникають на місцевому рівні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

2. Європейська хартія місцевого самоврядування. *Бюлетень законодавства і юридичної практики України*. 2002. № 10. С. 10–17.
3. Пирога І.С., Бисага Ю.М., Рогач О.Я. Муніципальне право України: підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів. Луцьк: Вежа Друк, 2023. 358 с.
4. Калиновський Б.В. Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. К., 2004. 220 с.
5. Лялюк О.Ю. Основи організації і діяльності органів місцевого самоврядування: порівняльно-правова характеристика. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2011. Випуск 21. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua//jspui/handle/123456789/3175>.
6. Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Донецької області: Розпорядження Кабінету Міністрів від 12 червня № 710-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/710-2020-%D1%80#Text>.
7. Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної ради України від 17 липня 2020 р. № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>.
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
9. Бисага Ю.М., Белов Д.М., Харута В.Ф. Реалізація принципу народовладдя: доктринальні засади. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. Випуск 76(2). Ч. 1. 2023. С. 79–86.
10. Рогач О.Я., Белов Д.М. Категорія «парадигма» в сучасних умовах функціонування української держави: теоретичні засади. *Аналітично-порівняльне правознавство*. № 1. 2022. С. 37–42.
11. Громовчук М.В., Белов Д.М. Гуманізм як філософсько-правова категорія в умовах формування нової парадигми в праві. *Аналітично-порівняльне право*. № 3/2022. С. 301–310.
12. Белов Д.М., Громовчук М.В., Білак О.П. Міжмуніципальне співробітництво в структурі транскордонного співробітництва. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. Випуск 72(4). 2022. С. 226–231.