

Б.К. Копил,

здобувач кафедри регіонального управління
та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ

КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Здійснено аналіз конституційних основ місцевого самоврядування в деяких країнах Європи та в Україні. Досліджено європейську традицію конституалізації місцевого самоврядування.

Ключові слова. Конституція, місцеве самоврядування, конституалізація місцевого самоврядування, Європейський Союз.

Одним із ключових критеріїв розвитку демократії у будь-якій країні є можливість її громадян брати участь у державному житті, реально впливати на внутрішню і зовнішню політику держави, процеси державного будівництва, законотворення, інші важливі процеси, що відбуваються у різних сферах і галузях багатогранного життя держави і суспільства, самостійно, у межах Конституції і законів, вирішувати питання місцевого значення.

Комплекс завдань з удосконалення місцевого самоврядування є засадничим на шляху побудови демократичної правової держави. Конструктивне самоврядування народу є серцевиною справжньої демократії, запорукою соціального благополуччя населення, гарантом забезпечення прав і свобод громадян [2].

Входження України в європейський простір відбувається суперечливо: суттєві зрушення в одних напрямках чергуються з прикрими похибками в інших. Формування та реалізація зовнішньополітичної доктрини України потребують виважених, системних досліджень. Європейська інтеграція для України – це не лише мета, а й довгостроковий процес, що логічно відповідає тим внутрішнім перетворенням, які здійснюються в державі. Європейська історична практика свідчить, що в даних процесах ключову роль відіграють

громадівські рухи, організаційно й конституційно закріплені в різних системах місцевого самоврядування.

В Україні наука державного управління, яка вивчає різні аспекти поступу місцевого самоврядування, базується на ґрунтовних наукових працях І. Грицяка, В. Куйбіди, Ю. Куца, В. Мамонової, Н. Нижник, С. Серьогіна, Ю. Шарова. З часу проголошення незалежності в нашій державі проходить як на теоретичному рівні, так і в практичній площині процес пошуку найбільш оптимальної системи організації місцевого самоврядування, але поки що не вдалося створити ефективно діючої її моделі. Існуюча модель місцевого самоврядування потребує суттєвого вдосконалення, що передбачає перерозподіл повноважень між органами публічної влади та реформування системи територіальної організації влади в цілому в Україні. Важливого значення в таких умовах набуває наукове вивчення діючої нормативно-правової бази місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу.

Система правових актів, що регулюють місцеве самоврядування, по-різному структурована в окремих країнах. Але в останній час намітилися тенденції до зближення правових систем, інтегруючи роль в яких на європейському просторі відіграє Європейська хартія місцевого самоврядування [4, с. 16].

В Європейській хартії місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 року) у статті 3 «Концепція місцевого самоврядування» окреслено, що дане поняття «означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення» [1].

Сьогодні йде процес вироблення й прийняття Конституції Європейського Союзу, яка, на думку Т. Козак, має бути єдиним чинним законодавчим актом, з яким «узгоджують національні правові норма» [5, с. 30].

Українська держава, ставши на шлях незалежності, ст. 140 Основного Закону закріпила місцеве самоврядування як право «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» [13].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» наблизив визначення даного поняття до Європейської хартії місцевого самоврядування визначивши його як «гарантоване державою право» та реальну здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення [3, с. 444].

Говорячи про конституційну та правову основи місцевого самоврядування, Хартія у ст. 2 не зобов'язує країн-підписантів визнавати принцип місцевого самоврядування в Конституції: «Принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві і у міру можливості в конституції», записано в ній [1].

З огляду на це метою даної статті є здійснення порівняльного аналізу конституційних положень про місцеве самоврядування в країнах Європейського Союзу. Зазвичай питанням місцевого самоврядування в конституціях присвячено окремий розділ, невеликий за обсягом – до однієї сторінки. Винятками є Конституція Швеції, де згадки про місцеве самоврядування трапляються в різних місцях тексту, та Норвегії, де є, власне, лише одна згадка про муніципалітети та графства з приводу місцевих виборів (не до самих муніципалітетів та графств, а в тому сенсі, що ці утворення є структурними одиницями виборчої системи до Парламенту) [14]. Визначення концепту місцевого самоврядування, який наводиться в ч. 1 ст. 140 Конституції України [13] або в Європейській хартії місцевого самоврядування [1], в Конституціях держав Європейського Союзу практично відсутній, у пострадянських країнах в тому числі.

У Конституції Литовської Республіки, прийнятій її громадянами на референдумі 25 жовтня 1992 р., у гл. X «Місцеве самоврядування та управління», Стаття 119, констатовано, що «Право на самоврядування гарантується державним територіально-адміністративним одиницям, передбаченим законом. Воно здійснюється через відповідні Ради самоврядувань. Члени Рад самоврядувань строком на два роки обираються населенням адміністративної одиниці – громадянами Литовської Республіки» [12].

У Конституції Естонії (ст. 154) записано, що вирішенням усіх місцевих питань займається місцеве самоврядування, яке здійснює свою діяльність на підставі відповідного законодавства [11]. Конституція Латвії брати самоврядування як явище не окреслює, а лише у гл. 8 «Основні права людини», ст. 101, закріплює можливість громадян Латвії брати участь у місцевому самоврядуванні. До того ж органи самоврядування обирають як повноправні громадяни Латвії, так і громадяни Європейського Союзу, котрі мешкають в Латвії, останні мають право бути обраними до органів місцевого самоврядування» [7].

У Польській Республіці територіальне самоврядування виконує публічні завдання які не закріплені Конституцією або законами за органами інших публічних влад, а суб'єкти територіального самоврядування виконують свої завдання, через посередництво установчих і виконавчих органів [6].

Адміністративно-територіальними утворенням Республіки Франція є комуни, департаменти та заморські території, які, згідно з Конституцією Франції, вільно управляються радами відповідно до умов, передбачених законом [9].

Чеська Республіка підрозділяється на общини (населені пункти), які виступають основними самоврядними одиницями і є територіальним

об'єднаннями громадян, котрі мають право на самоврядування, – фіксує Конституція держави [10].

Європейська традиція конституалізації місцевого самоврядування не акцентує увагу на територіальній громаді як суб'єкті місцевого самоврядування. Таким суб'єктом, як правило, є рада, і майже завжди робляться застереження про демократичний спосіб її обрання. Наприклад, у Конституції Ірландії вказано, що мусить робити місцева влада, обрана, як це передбачено законом. Конституція Чехії наголошує: “Асамблея громади незалежно веде справи громади. Члени Асамблеї обираються таємним голосуванням на основі загального, рівного та прямого виборчого права”. Лише деякі конституції уточнюють внутрішню структуру органів самоврядування. Наприклад, Конституція Румунії: “Органами публічної влади, якими здійснюється місцева автономія в громадах, є місцеві ради та мери, обрані відповідно до закону”. Конституція Польщі: “Місцеві самоврядні утворення здійснюють свої обов'язки через установчі та виконавчі органи”. Конституція Литви: “Ради місцевого самоврядування утворюють підзвітні їм виконавчі органи для прямої імплементації законів Республіки Литва, а також рішень Уряду та рад місцевого самоврядування”; Конституція Болгарії: “Мер є органом виконавчої влади у муніципалітеті. Він обирається муніципальною радою на чотири роки згідно з процедурою, визначеною законом”; Конституція Бельгії: “Президент виконавчого комітету обирається радою з-поміж її членів; його обрання ратифікується Королем; закон визначає його статус”; Конституція Іспанії: “Мери обираються членами ради або населенням”; Конституція Угорщини: “Мер є головою місцевого представницького органу. Представницький орган може обирати комітети та створювати установи”. В інших випадках деталізація структури органів місцевого самоврядування передається на рівень закону. Наприклад, у Конституції Фінляндії: “Положення про основні принципи управління для

муніципальних адміністрацій та обов'язки муніципалітетів викладені у законі” [14].

Здебільшого у конституціях перераховуються основні адміністративно-територіальні одиниці місцевого самоврядування, та часто за законом закріплюється право створення інших, не виписаних у конституції. Наприклад, у Конституції Болгарії записано, що територія Республіки Болгарія поділяється на муніципалітети та регіони... Інші адміністративно-територіальні одиниці та органи самоврядування можуть бути встановлені законом... Муніципалітет є основною адміністративно-територіальною одиницею, на якій здійснюється самоврядування... Регіон є адміністративно-територіальною одиницею, якій доручено проведення регіональної політики, реалізація державного управління на місцевому рівні та забезпечення гармонії національних та місцевих інтересів [8]. Конституція Естонії декларує: “Одиницями місцевого самоврядування є волості та міста. Інші одиниці місцевого самоврядування можуть створюватись на засадах та в порядку, встановлених законом”. У Конституції Угорщини сказано: “Територія Республіки Угорщина поділяється на такі адміністративні одиниці: столиця, округи, міста та комуни. Столиця поділена на райони. Райони можуть утворюватись в інших містах”. Необхідно звернути увагу на формулювання в конституції Польщі: “Громада (гміна) є базовою одиницею місцевого самоврядування. Інші одиниці регіонального та/чи місцевого самоврядування встановлюються законом”. Саме завдяки такому формулюванню Польща змогла без особливих юридичних проблем, пов'язаних зі змінами Конституції, провести реформу, запровадивши самоврядування у воєводствах та ввівши нову самоврядну територіальну одиницю – повіт. У багатьох конституціях передбачаються способи зміни меж адміністративно-територіальних одиниць – через референдум, після консультацій з органами місцевого самоврядування тощо [14].

Як правило, конституційні акти європейських держав не врегульовують питання кількості та найменування утворених областей. Український

законодавець вдався до такого специфічного конституційно-правового регулювання цього питання винятково з політичних міркувань – зберегти в Україні унітарну форму державного устрою та забезпечити ефективну діяльність центральних органів державної влади.

Оцінюючи сучасну правову базу місцевого самоврядування в Україні, потрібно зазначити, що вона в основному відповідає загальноєвропейським нормам і вимогам, зокрема положенням Європейської хартії про місцеве самоврядування, іншим міжнародним документам з цього питання, враховує історичний досвід розвитку місцевого самоврядування в Україні, досягнення сучасної вітчизняної та світової науки і практики у відповідній сфері. Життя незаперечно підтвердило дієздатність існуючих законів, що стосуються самоврядування, абсолютної більшості їх норм, їх позитивну роль в організації і розвитку місцевого самоврядування, тим самим – у забезпеченні зміцнення демократичних засад в Україні.

Одночасно цілком природним є й той факт, що практика виявила слабкі місця, певні прогалини у законодавстві про місцеве самоврядування, які фактично притаманні кожній державі, особливо молодій незалежній державі, яка за історичними мірками робить лише перші кроки на шляху демократичного розвитку. Частина з них уже знайшла законодавче врегулювання, але залишається ще чимало невирішених проблем, наявність яких викликає певні ускладнення у здійсненні місцевого самоврядування на практиці.

Перспективними, на нашу думку, будуть дослідження, пов'язані з місцевим управлінням в країнах Європи з виокремленням напрямів можливої адаптації ціннісних його елементів до українських реалій.

Список використаних джерел

1. Європейська хартія місцевого самоврядування. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036.
2. Журавський В. До аналізу пропозицій щодо розвитку законодавства про місцеве самоврядування / В. Журавський. – Режим доступу : <http://www.lawyer.org.ua>
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Місцеве самоврядування: Збірник нормативно-правових актів. – Х.: ТОВ «Одіссей, 200. – 616 с.

4. Зарубіжний досвід організації місцевої влади / За заг. ред. П. . Ворони. – Полтава : ПолтНТУ, 2009. – 288 с.
5. *Козак Т. М.* Європейська інтеграція та проблеми регіонів / Т. М. Козак. – Львів : Вид. центр ЛНУ імені Івана Франка, 2008. – 236 с.
6. Конституція Республіки Польща от 2 апреля 1997 г. – Режим доступу : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>.
7. Конституція Латвійської Республіки. – Режим доступу : <http://www.mk.gov.lv/ru/mk/darbibu-reglamentejosie-dokumenti/satversme>.
8. Конституція Республіки Болгарії: принята Великим Народным Собранием 12 июля 1991 года. – Режим доступу : http://www.bulgarianhouse.ru/bulgaria/files/bg_constitution.doc
9. Конституція Французської Республіки от 4 октября 1958 года. – Режим доступу : http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/FRANCE_W.HTM#XII.
10. Конституція Чехії (Чешської Республіки) от 16 декабря 1992 г. – Режим доступу : http://constitution.garant.ru/DOC_3864913.htm#sub_para_N_700.
11. Конституція Естонської Республіки. – Режим доступу : <http://www.eesti.ee/rus/riik/pohiseadus/>.
12. Конституція Литовської Республіки. – Режим доступу : http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm.
13. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. : зі змінами згідно закону України від 8 груд. 2004 р. № 2222. – К. : Парламентське вид-во, 2005. — 98 с.
14. *Прошко В.* Порівняльний аналіз положень про місцеве самоврядування в конституціях країн Європи / В. Прошко // Юридична газета. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua>.

***Копыл В. К.* The constitutional foundations of local government.**

The analysis of the constitutional foundations of local government in some European countries and Ukraine. European tradition of research konstytualizatsiyi local government.

Key words. Constitution, local governments, konstytualizatsiya local governments, the European Union.

***Копыл В. К.* Конституционные основы организации местного самоуправления.**

Осуществлен анализ конституционных основ местного самоуправления в некоторых странах Европы и Украины. Исследовано европейскую традицию конституализации местного самоуправления.

Ключевые слова. Конституция, местное самоуправление, конституализация местного самоуправления, Европейский Союз.