

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342.12

Я. С. Богів

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
канд. екон. наук,
асистент кафедри конституційного та міжнародного права

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗГЛЯДУ ФУНКЦІЙ ТА ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

© Богів Я. С., 2016

Проаналізовано теоретико-методологічні засади розгляду функцій та повноважень місцевого самоврядування в контексті реалізації народного суверенітету. Зроблено висновок про те, що при дослідженні та визначенні функцій та повноважень місцевого самоврядування потрібно враховувати, що місцеве самоврядування є окремим легітимним видом публічної влади, однією з основ конституційного ладу, формою народовладдя та конституційним засобом обмеження державної влади. Взаємодія місцевого самоврядування та державної влади повинна відбуватися відповідно до конституційно-правових засад організації публічної влади в Україні, враховуючи політику децентралізації й деконцентрації влади та чіткого розмежування предметів відання. На думку автора, питання місцевого значення як базовий об’єкт місцевого самоврядування потребує конституційно-правової фіксації за принципом “дозволено все, що прямо не заборонено законом”.

Ключові слова: функції та повноваження місцевого самоврядування, народний суверенітет, муніципальна влада.

Я. С. Богів

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РАССМОТРЕНИЯ ФУНКЦИЙ И ПОЛНОМОЧИЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Проанализированы теоретико-методологические основы рассмотрения функций и полномочий местного самоуправления в контексте реализации народного суверенитета. Сделан вывод о том, что при исследовании и определении функций и полномочий местного самоуправления нужно исходить из того, что местное самоуправление является отдельным легитимным видом публичной власти, одной из основ конституционного строя, формой народовластия и конституционным средством ограничения государственной власти. Взаимодействие местного самоуправления и государственной власти должно происходить в соответствии с конституционно-правовыми основами организации публичной власти в Украине, с учетом политики децентрализации и деконцентрации власти и четкого разграничения предметов ведения. По мнению автора, вопрос местного значения как базовый объект местного

самоуправления нуждается в конституционно-правовой фиксации по принципу „разрешено все, что прямо не запрещено законом”.

Ключевые слова: функции и полномочия местного самоуправления, народный суверенитет, муниципальная власть.

Ja. S. Bogiv

THEORETICAL BASIS REVIEW THE FUNCTIONS AND POWERS OF LOCAL GOVERNMENT

The article analyzes the theoretical and methodological foundations consideration the functions and powers of local government in the context of national sovereignty. Done concluded that the study and determining the functions and powers of local government must proceed from the fact that local government is a different kind of legitimate public authority, one of the constitutional order, a form of democracy and constitutional means to limit state power. Interaction between local governments and public authorities should be in accordance with the constitutional and legal principles of public power in Ukraine, taking into account the policy of decentralization and deconcentration of power and a clear separation of jurisdiction. From the point of view of the author issues of local importance as a basic facility needs local government constitutional and legal fixation on the principle of “allowed everything that is not expressly prohibited by law”.

Key words: the functions and powers of local government, popular sovereignty, the municipal government.

Постановка проблеми. Розгляд питання функцій та повноважень місцевого самоврядування насамперед потребує звернення до теоретичних ідей щодо місця та ролі місцевого самоврядування в механізмі управління державними справами, природи співвідношення його функцій, форм і методів з функціями, формами і методами державного управління. Актуальність такого аналізу може бути корисною як для встановлення чинного обсягу повноважень місцевого самоврядування та дослідження фінансово-матеріальної основи його функціонування, так і для визначення перспектив розвитку місцевого самоврядування в умовах конституції реформи та процесу децентралізації влади у сфері місцевого управління. Як слушно зазначає В. Борденюк, в контексті реформи місцевого самоврядування теоретичному осмисленню місцевого самоврядування в його співвідношенні з державним управлінням має передувати дослідження первинної сутності та основних ознак явища самоврядування (самокерування, самоуправління), яке є способом (формою) функціонування будь-якого суспільства, яке є складною самокерованою соціальною системою, здатною до саморозвитку [1, с. 72]. При цьому передумовою вироблення прагматичних підходів щодо реформування місцевого самоврядування є з'ясування природи співвідношення функцій держави з функціями місцевого самоврядування, між якими існує органічний зв'язок [1, с. 75]. Також, на наш погляд, висвітлення базових наукових позицій стосовно співвідношення державної влади та місцевого самоврядування надає можливість більш усвідомлено розглядати процеси децентралізації влади та удосконалювати правові засади місцевого самоврядування у сучасному вітчизняному конституціоналізмі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання правової природи, функцій та повноважень місцевого самоврядування досліджували такі вчені, як О. Алтуніна, О. Батанов, С. Болдирев, В. Бороденюк, І. Дробуш, А. Заєць, В. Колісник, П. Любченко, О. Скрипнюк, Ю. Шемшученко, І. Щебетун та інші. Необхідно зазначити, що наукові дослідження та публікації із досліджуваної теми стосуються як окремих організаційно-правових аспектів функціонування місцевого самоврядування, так і концептуальних питань суті місцевого самоврядування як форми реалізації народного суверенітету.

Формулювання цілі статті. Метою статті є аналіз теоретико-методологічних засад розгляду функцій та повноважень місцевого самоврядування в контексті реалізації народного суверенітету.

Виклад основного матеріалу. Визначення у статті 143 Конституції України сфери відання територіальних громад та органів місцевого самоврядування, тобто конституційне формулювання питань місцевого значення є гарантією функціонування і розвитку місцевого самоврядування в Україні [2, с. 1000]. Загалом, при дослідженні гарантій місцевого самоврядування виділяються дві групи: а) загальні гарантії, тобто міжнародні, політичні, економічні умови, духовні підвалини й цінності суспільства, що забезпечують існування місцевого самоврядування; б) спеціальні (юридичні) гарантії – комплекс правових засобів, що забезпечують організацію, діяльність і захист прав місцевого самоврядування [3, с. 10 – 11]. У контексті такої системи гарантій місцевого самоврядування функції та повноваження місцевого самоврядування, а також матеріально-фінансова основа їх функціонування належать до групи спеціальних (юридичних) гарантій, зокрема до організаційно-правових гарантій, які передбачають правову, організаційну та матеріально-фінансову автономії місцевого самоврядування. Так, І. Щebetун вказує, що правовою автономією місцевого самоврядування є наявність в органів місцевого самоврядування власних повноважень, визначених Конституцією України або чинним законодавством, у межах яких ці органи діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Під матеріально-фінансовою автономією як частиною спеціальних організаційних гарантій місцевого самоврядування розуміють право територіальних громад та утворених ними органів місцевого самоврядування володіти, користуватися й розпоряджатися майном, що знаходиться в комунальній власності, власними фінансовими коштами, достатніми для здійснення своїх повноважень [3, с. 12].

Одна із основних наукових позицій стосовно правової природи місцевого самоврядування передбачає розгляд місцевого самоврядування з позицій громадянської теорії як інституту громадянського суспільства. Саме такий науковий підхід було взято за основу у дослідженні П. Любченка “Місцеве самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект”, у якому ключовим положенням наукової новизни стало формулювання поняття й сутності місцевого самоврядування в контексті становлення й розвитку громадянського суспільства в Україні як інституту, що забезпечує реалізацію прав та свобод людини і громадянина, через самоврядне або публічне регулювання суспільних відносин на місцевому рівні й вирішення в інтересах територіальних громад питань місцевого значення [4, с. 7]. Така наукова основа зумовила формулювання ключових позицій щодо розуміння місцевого самоврядування в громадянському суспільстві, зокрема: а) специфічний (громадсько-публічний) інститут; б) право територіальних громад регламентувати значну частину справ громадянського суспільства і управляти ними, діючи в межах закону під свою відповідальність і у власних інтересах; в) форма політичної самоорганізації локальних співтовариств; г) право й реальна спроможність органів, сформованих територіальними громадами, підконтрольних і підзвітних їм, які виражають їх спільні інтереси, організовані й функціонують на основі демократичних принципів та взаємодіють між собою, змінювати суспільні відносини та приводити їх у новий, попередньо визначений стан; д) правова форма реалізації народного суверенітету [4, с. 16].

При цьому П. Любченко звертає увагу на те, що місцеве самоврядування, будучи формою реалізації народного суверенітету, повинно розглядатися і як конституційний засіб обмеження державної влади в громадянському суспільстві у механізмі народовладдя. На думку автора, органи державної влади й органи місцевого самоврядування, через які здійснюється влада народу, – це дві підсистеми, які у своїй сукупності створюють єдину цілісність – систему публічної влади. Органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади й інституційно є однією з форм реалізації народного суверенітету. Народ, уповноважуючи органи місцевого самоврядування на здійснення місцевого управління, тим самим обмежує державну владу. Спираючись на механізм суспільного саморегулювання, місцеве самоврядування, не порушуючи основ конституційного ладу України, виступає формою реалізації народного суверенітету й конституційним засобом обмеження державної влади [4, с. 17]. Отже, наведена теоретико-правова

концепція сутності місцевого самоврядування передбачає розподіл різних сфер реалізації народного суверенітету, при якому місцеве самоврядування варто розглядати як різновид суспільного управління та специфічну підсистему публічної влади в державі, а відносини держави й місцевого самоврядування мають будуватися за принципом взаємодії і противаг.

У контексті наведеного розуміння місцевого самоврядування інший відомий вітчизняний дослідник О. Батанов обґрунтував авторську теорію муніципальної влади. Зокрема дослідник вирізняє муніципалізм як тенденцію розвитку сучасного конституціоналізму, який як система ідеалів та ідей про цінності муніципальної демократії являє собою органічну єдність муніципальної теорії та практики [5, с. 7]. Так, О. Батанов відстоює позицію, відповідно до якої сутність, зміст та функціональні особливості муніципальної влади можна повною мірою усвідомити лише на основі громадівської концепції, за якої місцеве самоврядування найоптимальніше проявляється як вид публічної влади, одна з основ конституційного ладу і форма народовладдя, право жителів на місцеве самоврядування і самостійна діяльність населення із вирішення питань місцевого значення, що, своєю чергою, дає змогу визначити місцеве самоврядування як провідний інститут громадянського суспільства, що займає уособлене місце у системі сучасного конституціоналізму в Україні та виконує власну роль у модернізації вітчизняної державності [5, с. 8]. Відповідно до запропонованої автором концепції муніципальна влада як інститут конституційного права та категорія сучасного конституціоналізму за своєю суттю – це легітимне публічно-самоврядне волевиявлення територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що являє собою здійснення народовладдя на локально-територіальному рівні, самостійний вид суспільної політичної влади; за своїм змістом муніципальна влада – це здійснення функцій місцевого самоврядування, спрямованих на реалізацію прав і свобод людини і громадянина в межах власних (самоврядних) повноважень та окремих наданих державних повноважень; за формою муніципальна влада – це прийняття і реалізація правових актів в порядку, передбаченому Конституцією і законами України, а також нормативними актами місцевого самоврядування [5, с. 17].

Розглядаючи муніципальну та державну владу як дві системи публічної влади, О. Батанов звертає увагу на спільні основи та подібні ознаки місцевого самоврядування (муніципальної влади) та державної влади та вказує, що самоуправлінські і державницькі начала існують у спільному руслі змін соціально-економічних і політичних процесів, синергетично переплітаючись і синтезуючись в єдиний інституціонально-нормативний комплекс публічної влади [5, с. 17]. Разом з тим, на думку дослідника, ключовою характеристикою муніципальної влади є її об'єктний склад – питання місцевого значення, оскільки легалізація державою соціальної сфери дії місцевого самоврядування є свідченням визнання місцевого самоврядування як виду публічної влади. Так, питаннями місцевого значення О. Батанов пропонує вважати ті питання (справи), які впливають із колективних інтересів місцевих жителів – членів відповідної територіальної громади, віднесені Конституцією, законами України та статутом територіальної громади до предметів відання місцевого самоврядування, а також інші питання, які не входять до компетенції органів державної влади України [5, с. 19].

Разом з тим, у контексті розгляду питання функцій та повноважень місцевого самоврядування потребує розгляду й альтернативна позиція у сучасній науці конституційного права, яка передбачає критику громадівської теорії як концептуальної основи реформ у сфері місцевого самоврядування та заперечення ідеї протиставлення державної влади і місцевого самоврядування. Так, один із прихильників таких наукових поглядів В. Борденюк зазначає, що у сучасному суспільстві на всіх рівнях його соціальної організації здебільшого здійснюється не самоврядування, а звичайне управління, яке поєднується з окремими елементами самоорганізації та саморегуляції, у зв'язку з чим поняття „самоврядування” відображає лише певну автономію відповідних соціальних спільнот та їх органів у вирішенні питань їх життєдіяльності насамперед відносно держави, яка є формою самоорганізації суспільства [6, с. 9]. При цьому дослідник пропонує розглядати місцеве самоврядування як відносно відокремлену частину державного управління, яке повинно пов'язуватися з діяльністю не лише органів державної влади, а й органів місцевого самоврядування, а вживаний в Основному Законі України термін “місцеве самоврядування” – як умовну назву

демократичної системи державного управління на місцях, що передбачає залучення громадян до управління державними справами на засадах відносної самостійності в межах, визначених Конституцією і законами України [6, с. 9].

У своєму дослідженні В. Борденюк формулює тезу про необхідність відмови від ідеї поділу публічної влади, єдиним носієм і джерелом якої є народ, на державну владу та муніципальну владу (владу територіальної громади). На думку автора, така ідея не є продуктивною з огляду як на потреби вітчизняного державотворення, так і на потреби розвитку місцевого самоврядування. При цьому висловлені дослідником уявлення про правову природу місцевого самоврядування як форму демократичної децентралізації державної влади (державного управління) пов'язуються із процесами збільшення обсягу повноважень місцевого самоврядування. Так, В. Борденюк відстоює позицію про те, що за умов децентралізації влади змінюється не природа влади, а лише характер взаємозв'язків між органами державної влади та органами місцевого самоврядування [1, с. 76]. Саме тому для характеристики справжньої природи місцевого самоврядування вихідним є поняття децентралізації влади (державного управління), яке є найвідповіднішим терміном для позначення відповідного явища [1, с. 73].

У межах нашого дослідження безумовно доречним видається розгляд місцевого самоврядування саме як легітимного виду публічної влади, однією з основ конституційного ладу і форми народовладдя та конституційного засобу обмеження державної влади. Разом з тим, в контексті розгляду функцій та повноважень місцевого самоврядування потрібно виходити із того, що місцеве самоврядування та державна влада не повинні протиставлятися, оскільки кожне із цих явищ є формою реалізації народного суверенітету та функціонує з метою забезпечення та гарантування прав та інтересів носія такого суверенітету. Саме тому взаємодія місцевого самоврядування та державної влади повинна відбуватися відповідно до конституційно-правових засад організації публічної влади в Україні, з урахуванням політики децентралізації й деконцентрації влади, єдності територіальної основи й чіткого розмежування предметів відання. Як слушно зазначає О. Батанов, ефективну модель взаємовідносин державної влади та місцевого самоврядування в контексті становлення об'єктної основи муніципальної влади можна побудувати лише за умови чіткого розподілу функцій: органи державної влади вирішують питання державного значення, населення та громадські інститути вирішують питання громадського характеру [5, с. 20].

Розгляд місцевого самоврядування як відокремленого від державної влади механізму не повинен заперечувати управлінського характеру його діяльності як частини соціального управління, оскільки місцеве самоврядування розглядається як управлінська організація із забезпечення життєдіяльності населення відповідно до державних соціальних стандартів і загального політичного курсу органів державної влади. На таку особливість місцевого самоврядування свого часу звернув увагу Конституційний Суд України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів „а“, „б“, „в“, „г“ статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України. Так, у п. 3. мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2010 року визначено, що органи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення, віднесених Конституцією України та законами України до їхньої компетенції, є суб'єктами владних повноважень, які виконують владні управлінські функції, зокрема нормотворчу, координаційну, дозвільну, реєстраційну, розпорядчу [7].

Висновки. Визначені наукові позиції стосовно змісту місцевого самоврядування як форми реалізації народного суверенітету мають ключове значення для розгляду питання місцевого значення як об'єктної складової місцевого самоврядування. Саме з таких позицій можлива критика підходів вітчизняного законодавства до врегулювання функцій та повноважень місцевого самоврядування. Варто погодитись із тим, що в Україні відбулося лише конституційно-декларативне визнання наявності питань місцевого значення у вигляді встановлення принципу регулювання повноважень органів місцевого самоврядування за схемою “дозволено лише те, що

передбачено законом”, адже місцеве самоврядування в Україні може здійснюватися лише в рамках Конституції та законів України. Разом з тим, питання місцевого значення як базовий об’єкт муніципальної влади потребує конституційно-правової фіксації за принципом „дозволено все, що прямо не заборонено законом”.

1. Борденюк В. І. *Окремі аспекти наукового забезпечення місцевого самоврядування в Україні* / В. І. Борденюк // *Юридична наука*. – 2011. – № 1. – С. 71 – 78. 2. *Конституція України. Науково-практичний коментар* / редкол.: В. Я. Тацій, О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш та ін.; Національна академія правових наук України. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Х.: Право, 2011. – 1128 с. 3. *Щебетун І. С. Організаційно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / І. С. Щебетун; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого*. – Х., 2002. – 20 с. 4. *Любченко П. М. Місьцеве самоврядування в системі інститутів громадського суспільства: конституційно-правовий аспект: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / П. М. Любченко; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого*. – Х., 2008. – 40 с. 5. *Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / О. В. Батанов; НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького*. – К., 2011. – 34 с. 6. *Борденюк В. І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / В. І. Борденюк; Інститут законодавства Верховної Ради України*. – К., 2009. – 39 с. 7. *Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2010 року № 10-рп/2010 (справа за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів „а“, „б“, „в“, „г“ статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України) // Офіційний вісник України*. – 2010. – № 27. – Ст. 1069.