

like: a) receiving reliable guarantees state sovereignty, political independence, territorial integrity, inviolability of the state border and favorable economic development such as an integral part of single European Economic Area; b) providing national safety in the most optimal way; c) reliable guarantees in strengthening the foundations of the irreversibility civil society, supremacy of law and market economy; d) giving possibility Ukrainian state become important subject international law; become a party to the process in adoption important European political and military decisions; e) assistance in entry of Ukraine in European and world structure and the key idea of this decision is complete reformation the Armed Forces of Ukraine for creation an effective system democratic civilian control, transparent defense budget and rational use of these funds. So, it was the beginning of historical process returning Ukraine to European family, democratic values and origins of Orthodoxy.

Key words: military reform, military development, military security, defense.

УДК 352.07:342.553(045)

А. С. КАЛІНКІН

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ФОРМА ВТІЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ТА ІНТЕРПРЕТАЦІЇ

Досліджено місце та роль місцевого самоврядування як форми втілення конституційної децентралізації з точки зору різних інтерпретаційних теоретичних підходів до його дефінітивного та системно-структурного визначення.

Ключові слова: конституційна реформа, децентралізація, місцеве самоврядування, територіальна громада, локальна демократія.

© КАЛІНКІН Андрій Сергійович – аспірант кафедри теорії та історії держави і права Міжрегіональної академії управління персоналом

Калинкін А. С. Местное самоуправление как форма внедрения конституционной децентрализации: проблемы определения и интеграции

Исследованы место и роль местного самоуправления как формы воплощения конституционной децентрализации с точки зрения различных интерпретационных теоретических подходов к его дефинитивному и системно-структурному определению.

Ключевые слова: конституционная реформа, децентрализация, местное самоуправление, территориальная община, локальная демократия.

Kalinkin Andrij. The local self-government as a joint of constitutional decentralization's implementation: the problems of definition and interpretation

The article deals with the complex legal research of place and role of local self-government as a form of implementation of constitutional decentralization in terms of different theoretical interpretational approaches to its definitive structural and system-determination.

Key words: constitutional reform, decentralization, local self-government, local community, local democracy.

В останні роки до законодавства України неодноразово вносилися зміни з метою створення ефективної системи місцевого самоврядування, але ці заходи не завжди давали бажані для суспільства результати. Наразі існують різні наукові погляди щодо сутності та ролі інституту місцевого самоврядування. Зазначене обумовлює потребу глибокого, об'єктивного вивчення як теоретичних засад так і практичних аспектів діяльності органів місцевого самоврядування в Україні різних періодів, відповідного вітчизняного історичного досвіду муніципального управління та нормативно-правового регулювання статусу територіальної громади. При цьому не викликає жодних сумнівів, що важливим складником процесу муніципалізації в умовах сучасних процесів інтенсивної імплементації європейських правових стандартів локальної демократії є побудова оптимальної системи місцевого самоврядування, яка в сучасному світі

сприймається як єдино можлива демократична й раціональна модель влади на місцях.

Дослідженню питань визначення поняття та сутності місцевого самоврядування в Україні як важливого конституційно-правового системного інституту присвячені роботи багатьох вчених, зокрема слід відзначити праці М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, Ю. О. Волошина, В. В. Кравченка, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка та ін.

Водночас у дослідженнях відсутній комплексний аналіз функціональних особливостей впливу конституційної реформи на становлення та розвиток сучасної системи місцевого самоврядування в Україні як частині спільного європейського муніципально-правового простору. Саме у цьому полягає важливе наукове та практичне завдання, що потребує належного вирішення у вітчизняній конституційно-правовій науці в умовах значної фактичної та нормативно-правової інтенсифікації процесів євроінтеграції Української держави.

В цілому, у сучасних умовах розбудови справжньої локальної демократії слід виходити з методологічної аксіоми про те, що у сучасній конституційно-правовій науці самоврядування в межах адміністративно-територіальних одиниць, тобто організованим за територіальною ознакою, як правило, називають місцевим. Місцеве самоврядування – це багатогранне, комплексне політико-правове явище, науковий потенціал якого розкривається в сукупності теоретичних конструкцій, базових юридичних понять і категорій, що сприяють оформленню відповідних теорій місцевого самоврядування. Останнім часом поряд з нормативним підходом щодо дослідження сутності місцевого самоврядування значного розвитку отримали соціологічний, системний, аксіологічний, гносеологічний, функціональний та інші. Плюралізм стосовно розуміння цього соціального явища, на наш погляд, зумовлений тим, що воно тісно пов'язано з іншими ключовими категоріями суспільного життя – державою, політикою, економікою, культурою, психологією, ментальністю тощо.

В Україні місцеве самоврядування визнається й гарантується на конституційному рівні. Аналіз конституційних норм, на нашу думку,

дозволяє зробити висновок, що місцеве самоврядування треба розглядати у різних практично-прексеологічних дискурсах, а саме як: один із фундаментальних принципів конституційного ладу; одну з форм народовладдя; специфічну підсистему публічної влади; форму залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення; право; системну організацію; різновид публічного управління; поряд з державною, одну з двох автономних форм публічної влади. Виходячи з подібного підходу, у контексті визначення внутрішньої сутності процесу муніципалізації, слід зупинитися на кожній з означених характеристик місцевого самоврядування як основної та структурно необхідної одиниці реалізації в межах конституційної децентралізації публічної влади муніципалізаційних процесів у суспільстві.

Визнаючи місцеве самоврядування одним з принципів конституційного ладу, сутність якого полягає передовсім у забезпеченні прав та свобод людини і громадянина, Конституція України гарантує сталий розвиток цього інституту. У ст. 2 Європейської хартії про місцеве самоврядування зазначається, що принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві і, по можливості, в конституції країни. Його визнання й гарантування виявляється в тому, що Конституція України встановлює межі для законодавця: визначає параметри для подальшого нормативного регулювання й унеможливорює необґрунтоване втручання держави у сферу компетенції місцевого самоврядування. З огляду на важливість цього інституту для становлення й розвитку громадянського суспільства порядок визначення його засад віднесено ст. 92 Конституцією України до виключної сфери законодавчого регулювання.

Як форма народовладдя, місцеве самоврядування отримало своє закріплення в ст. 5 Конституції України, згідно з якою саме народ має виключне право визначати і змінювати конституційний лад, яке не може бути узурповано державою, її органами й посадовими особами. Самоврядування, на думку Ю. О. Тихомирова – це основний спосіб здійснення народовладдя, насамперед у масштабах суспільства, втілення інтересів народу та інших соціальних спільнот¹. Місцеве самоврядування зумовлюється об'єктивною заінтересованістю

груп людей, людських колективів, об'єднаних за територіальною ознакою для вирішення спільно і під свою відповідальність важливих питань і проблем місцевого значення. У своїй реалізації воно спирається на інститути безпосередньої демократії (місцеві референдуми, вибори тощо), а також органи і посадових осіб місцевого самоврядування. Активізація обох головних форм участі населення у здійсненні народовладдя (представницької й безпосередньої) сприятиме розвитку самоврядування². На погляд В. Є. Чиркіна, місцеve самоврядування – це влада територіального колективу, об'єднання громадян на певній території, влада народу цієї території, у її межах та з питань, визначених правовими актами держави³. Вагомим аргументом на користь визнання місцевого самоврядування формою народовладдя є право його органів у межах, установлених Конституцією, володіти, користуватися, розпоряджатися об'єктами права власності Українського народу.

З іншого боку, місцеve самоврядування – це особливий різновид публічної влади⁴. Уже сама назва «самоврядування», «самоуправління» вказує на наявність у ньому управлінських взаємовідносин, які є одним з видів відносин влади. Аналізуючи місцеve самоврядування, ми розрізняємо спеціальний суб'єкт – територіальну громаду, спеціальний об'єкт – питання місцевого значення і самостійність – ключову категорію, що характеризує його як самостійну підсистему публічної влади, що конституційно гарантується державою⁵. Разом із тим, необхідно зазначити, що місцеve самоврядування і муніципальна влада не є тотожними поняттями. Досліджуючи співвідношення цих понять, М. С. Бондар слушно зазначає, що виникнення, організація і функціонування муніципальної влади неможливі без місцевого самоврядування, але не будь-яке місцеve самоврядування є проявом муніципальної влади. Місцеve самоврядування є більш широким явищем, ніж муніципальна влада⁶. Така позиція заслуговує на підтримку, оскільки, дійсно, муніципальна влада може розглядатися лише як одна з найважливіших характерних ознак місцевого самоврядування. Загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи, самооподаткування хоч і є самостійними і важливими формами участі громадян у вирішенні питань місцевого значення, проте

ознак муніципальної влади вони не мають. Отже, місцеве самоврядування не можна зводити лише до муніципальної влади, тому що це явище, як показує практика реалізації повноважень публічною владою на місцевому рівні, є набагато складніше у будь-якому сучасному суспільстві.

Як різновид організації публічної влади місцеве самоврядування, на думку Ю. М. Тодики, повинно забезпечити, перш за все, належний рівень керованості соціальної системи певного рівня, тобто місцевого співтовариства, яке проживає на відповідній території⁷. У процесі його здійснення забезпечується вирішення питань місцевого значення, що, безумовно, поєднано з виникненням владних відносин. Визначення органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічної влади ґрунтується на положеннях ст. 5 Конституції України. Місцеве самоврядування структурно й організаційно відокремлене від державної влади й діє в межах Конституції й законів України автономно. За свою діяльність органи й посадові особи місцевого самоврядування відповідальні передусім перед територіальною громадою і лише за реалізацію делегованих повноважень – перед органами державної влади. Місцеве самоврядування не існує ізольовано від держави, бо в них спільне джерело влади – народ. Таким чином, простежується функціональна близькість місцевого самоврядування й держави, адже їх органи й посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією й законами України. Іншими словами, гармонійне та взаємоорганічне поєднання зусиль держави й місцевого самоврядування (згідно сприйнятого нами у повній мірі доктринального підходу, рівноправних та автономних суб'єктів публічної влади. – Авт.) є однією з необхідних передумов оптимальної організації публічно-владного механізму суспільства.

Місцеве самоврядування – це форма самоорганізації населення на місцях, що виявляється в таких соціальних характеристиках, як самоуправління, самодіяльність, саморегулювання, самоконтроль. Будучи найпростішою природною формою організації управління будь-якої соціальної спільноти, самоврядування знаходить прояв і втілення у відповідних інституційних формах на всіх етапах еволюції

суспільства й може розглядатися як внутрішньо іманентний останньому спосіб координації соціальних зв'язків, що має на меті реалізацію тих чи інших групових потреб, можливу завдяки об'єднанню спільних зусиль. Для самоврядування характерні нові зв'язки суб'єктів та об'єктів, у відповідності до яких суб'єкт стає об'єктом, а об'єкт набуває властивостей суб'єкта. Соціальні норми створюються шляхом прямого волевиявлення людей і служать їх самозобов'язанням, участь населення у громадських справах є найбільшою. Функціонально й організаційно воно є певною соціальною системою або тим організаційно-правовим механізмом, завдяки якому територіальні громади безпосередньо або через обрані ними органи здійснюють функції й повноваження місцевого самоврядування.

Як форма громадянської самоорганізації соціуму, місцеве самоврядування об'єктивно підвищує рівень керованості в суспільстві і престиж влади. На методологічну обмеженість аналізу місцевого самоврядування лише як публічно-правового інституту, звертав увагу Ю. М. Тодика, оскільки він спрямований виключно на публічні інтереси й не завжди враховує самостійне значення особи в його системі. Водночас громадянин, житель місцевого поселення, не просто бере участь у самоврядуванні, а разом з іншими його мешканцями здійснює його, реалізуючи свої права і свободи. Тому інститути місцевого самоврядування і всю його організаційну структуру, як і структуру громадянського суспільства в цілому, потрібно розглядати в органічній єдності з інститутами прав і свобод громадян, з правовим статусом особи як суб'єкта самоврядних відносин за місцем проживання⁸.

Місцеве самоврядування також трактується як право. Так, В. М. Шаповал вважає, що місцеве самоврядування є «правом і спроможністю» (тобто компетенцією і водночас дієздатністю) відповідних місцевих органів публічного управління⁹. У ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування визначається як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Відповідно до ст. 3 Європейської хартії про місцеве самоврядування, це не лише право, а й спроможність (але не територіальної громади, а органів місцевого самоврядування) в межах

закону здійснювати регламентування й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їх компетенції, в інтересах місцевого населення. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁰ враховано положення одночасно Конституції України і Європейської хартії про місцеве самоврядування, а тому місцеве самоврядування формулюється як гарантоване державою право й реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення.

Аналіз чинного законодавства України дає підстави також для тлумачення місцевого самоврядування як системної організації з чітким внутрішнім взаємним підпорядкуванням, яка включає територіальну громаду, сільську, селищну, міську ради, сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, районні й обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст та органи самоорганізації населення. Водночас кожне село, селище, місто має свою систему місцевого самоврядування, яка характеризується як єдністю, так і диференціацією й певною субординацією. У містах з районним поділом його система є найбільш складною: за рішенням територіальної громади міста або міської ради згідно із законодавством можуть утворюватися районні в місті ради, які мають свої виконавчі органи й обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету.

Нарешті, місцеве самоврядування – це різновид суспільного управління та особливий, поряд з державною, вид публічної влади, що реалізується у сучасному соціумі. За слушним міркуванням В. В. Цветкова, процеси управління властиві лише складним, динамічним системам, іманентним атрибутом яких є самоуправління, тобто здатність до впорядкування системи, приведення її у відповідність з об'єктивною закономірністю даного середовища, до оптимізації й функціонування, а управління – це соціальна функція владно-організаційної діяльності, що забезпечує цілеспрямованість та узгодженість спільної праці й життя людей¹¹. В процесі розвитку суспільства змінювалася лише питома вага самоврядування щодо

державної влади. Принцип самоврядування є універсальним, одним з найдавніших серед тих, що застосовуються в управлінні, починаючи з ранніх стадій еволюції людського суспільства¹².

Отже, загалом децентралізацію слід розуміти як комплексний конституційно-правовий та галузево-правовий процес передавання повноважень публічної влади з державного на регіональний та / або муніципальний рівень з метою найповнішого забезпечення ефективного здійснення прав та законних інтересів громадян – членів місцевих громад шляхом максимального наближення до рівня відповідних громад фінансових ресурсів, матеріально-технічної бази, владних повноважень, адміністративних послуг, способів захисту та поновлення порушених прав.

При цьому при проведенні муніципальної реформи з метою посилення місця та ролі місцевого самоврядування у суспільстві слід враховувати, що децентралізація є важливим конституційно-правовим принципом, на якому фундаментально ґрунтується доктрина конституціоналізму на сучасному етапі розвитку правового регулювання суспільних відносин у державах, національні правові системи яких сприймають європейські правові стандарти в якості безумовного та об'єктивно необхідного орієнтиру для їх подальшої модернізації та комплексного удосконалення.

1. *Тихомиров Ю. А.* Диалектика управления и самоуправления / Ю. А. Тихомиров // Вопросы философии. – 1983. – № 8. – С. 24.
2. *Загальна теорія держави і права : підручник / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина.* – Х. : Право, 2002. – С. 68.
3. *Чиркин В. Е.* Конституционное право в Российской Федерации : учебник / Чиркин В.Е. – М. : Юристъ, 2002. – С. 225.
4. *Баймуратов М. А.* Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине / М. А. Баймуратов, В. А. Григорьев. – Одесса : Юрид. лит., 2003. – С. 136.
5. *Крусян А.* Местное управление и самоуправление: к постановке вопроса о содержании и понятии / А. Крусян // Юридический вестник. – 1998. – № 1. – С. 85.
6. *Бондарь Н. С.* Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении :

учеб. пособ. / Бондарь Н.С. – М. : Городец, 2004. – С. 214.

7. *Тодика Ю. М.* Місцеве самоврядування в аспекті конституційної реформи / Ю. М. Тодика // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні : матер. Міжнар. наук-практ. конф., м. Харків, 25 травня 2004 р. / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2004. – С. 3. 8. Там само. – С. 4. 9. *Шаповал В. М.* Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / В. М. Шаповал // Право України. – 2002. – № 3. – С. 50. 10. *Про місцеве самоврядування в Україні* : Закон України від 21 травня 1997 р. // ВВР України – 1997. – № 24. – Ст. 170. 11. *Цветков В. В.* Адміністративна реформа – ефективність державного управління / В. В. Цветков // Часопис Київ. ун-ту права. – 2002. – № 2. – С. 13. 12. *Конституційне право України* / за ред. Ю. М. Тодики і В. С. Журавського. – К. : Ін Юре, 2002. – С. 238.

Kalinkin Andrij. The local self-government as a joint of constitutional decentralization's implementation: the problems of definition and interpretation

In the article we can see the actual problems of constitutional reforms in decentralization of state power by expanding financial capacity and powers of local and regional government.

It is shown that the improvement of economic mechanisms of public administration at the local government needs to optimize the tax and budget policy to increasing the share of local budgets to other levels of government, increasing tax sources of local budgets to ensure the autonomy of municipalities in determining their own public spending and incentives to develop their own revenue base. In addition, improving social and economic mechanisms of municipal government requires local authorities effective action in such key areas as: support for small businesses; stimulating domestic investors and attracting foreign investment; promote the development of enterprises; of market infrastructure; formation of an attractive image of the municipality; comprehensive development of public-private partnerships within individual settlements and so on.

Highlights the unreasonableness of amendments and additions to the Constitution of Ukraine to change the government from unitary to federal, in the absence of underlying causes and conditions for political and territorial administrative decentralization of the weakening of central government in the realization of the national constitutional functions, such as security national security, defense, human rights and freedoms of man and citizen, sovereignty and territorial integrity of the Ukrainian state and so on.

The author believes that the purpose of proper constitutional decentralization is fiscal, organizational and administrative of competence and strengthening local communities and their elected local government, which has found its expression in the implementation of municipal reform on samples of modern European countries and in accordance with European legal standards public governance and local democracy. Particularly relevant implementing European standards for local government legislation and legal practice is in terms of signing Ukraine Association Agreement with the European Union, the ultimate strategic objective to which the regulatory framework defined full accession of Ukraine to the EU - integration association, foundation on the principle of decentralization and maximize the scope of the rights of local communities with the provision of state real opportunity to solve local issues within current legislation.

Key words: constitutional reform, decentralization, public authorities, local community, regionalization, local democracy.