

УДК 352.2

К.А. Гончарова,
аспірант кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

АКСІОЛОГІЧНИЙ ВИМІР МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА В США

Анотація. Досліджено конституційні цінності, на яких ґрунтується місцеве самоврядування в Україні та у США. В Україні конституційними цінностями, пов'язаними з місцевим самоврядуванням, є наступні: визнання та гарантування місцевого самоврядування, народовладдя, законність, демократизм. Такого висновку можна дійти на підставі аналізу тексту Основного Закону. У США Конституція не містить згадок про муніципальне управління. Однак дослідження муніципального управління у цій країні свідчить про те, що воно ґрунтується на аналогічних цінностях, — держава визнає та гарантує місцеве самоврядування, надаючи повноваження з його правової регламентації суб'єктам федерації (штатам), а також щодо муніципального управління реалізовано такі цінності, як народовладдя, законність, демократизм. Це робить можливим рецепцію досвіду США в Україні, особливо у частині змістовного наповнення та захисту цих цінностей.

Ключові слова: місцеве самоврядування, муніципальне управління, цінності місцевого самоврядування, Конституція України, Конституція США.

Постановка проблеми. В Україні місцеве самоврядування реформується практично з моменту проголошення незалежності. Важливою рисою кожної з реформ є послідовність, і муніципальна реформа не є виключенням. Для того, щоб реформа була послідовною, а її нормативна регламентація відбувалася б без протиріч та узгоджено, важливим є дотримання однакових цінностей на кожному з етапів реформи. При цьому слід взяти до уваги у першу чергу ті цінності, які закріплено в Конституції України по відношенню до досліджуваного інституту, — тобто, конституційні цінності місцевого самоврядування.

Конституційні цінності місцевого самоврядування в Україні стануть у нагоді і при вирішенні питання

щодо запозичення відповідного зарубіжного досвіду. Наприклад, досвід муніципального управління у США може бути доволі корисним, — але чи можлива його рецепція в Україні? Відповідь на це питання можна надати, у тому числі, порівнявши конституційні цінності місцевого самоврядування в Україні та у США.

У зв'язку з цим дослідження конституційних цінностей місцевого самоврядування в Україні та в США вбачається надзвичайно актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання конституційної аксіології в Україні одною з останніх досліджувала М.І. Салей, присвятивши йому низку статей у наукових виданнях та узагальнивши свої висновки та пропозиції у дисертаційному

дослідженні на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Конституційна аксіологія в сучасній Україні: науково-практична парадигма», 2017 р. [1]. Питання, пов'язані з цінностями конституційного ладу та їх правовою регламентацією, доволі нещодавно на монографічному рівні аналізував Є. В. Реньов у дисертаційному дослідженні на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Цінності конституційного ладу України та їх правова регламентація», 2017 р. [2].

Що ж до муніципального управління у США, то ці питання в Україні не аналізувались доволі давно. Слід відмітити дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Муніципальне управління в США та Сполученому Королівстві Великобританії та Північній Ірландії: порівняльно-правове дослідження» авторства Н.В. Мішиної та низку її статей, що були опубліковані як до захисту дисертації, так і після (до числа останніх праць належать [3; 4]).

Метою статті є дослідження конституційних цінностей, на яких ґрунтується місцеве самоврядування в Україні та у США.

Результати дослідження. Місцеве самоврядування в Україні отримало своє визнання на конституційному рівні. Про нього згадується у низці статей Основного Закону, але до найбільш важливих слід віднести:

— по-перше, статті Розділу I «Загальні засади», адже у цьому розділі сконцентровані найбільш важливі положення про Українську державу;

— по-друге, статті Розділу XI «Місцеве самоврядування», адже в ньому узагальнені найбільш важливі положення про інститут місцевого самоврядування.

Відповідно до ст.7 (Розділ I), «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» [5]. Більше у Розділі I немає статей, які містили б згадку про місцеве самоврядування.

Навряд чи можна уважати цінністю само місцеве самоврядування. Однак, його наявність в Україні та те, як воно має бути організовано у відповідності до положень Основного Закону, свідчить: конституційною цінністю виступає визнання та гарантування місцевого самоврядування.

Розділ XI «Місцеве самоврядування» Конституції України складається зі статей з 140 по 146.

У статті 140 надається визначення поняття «місцеве самоврядування» та наводяться найважливіші положення щодо нього [5]. Інші статті деталізують, як місцеве самоврядування організовано в Україні — які суб'єкти його здійснюють, як відбувається формування представницьких органів місцевого самоврядування, як формується матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування, які межі компетенції суб'єктів, що здійснюють місцеве самоврядування.

Враховуючи притаманний Основним Законам стислий характер викладення правових норм та високу ступінь політизації, цілком логічним виглядає той факт, що Розділ XI завершується статтею 146, яка має відсильний характер.

У статтях Розділу XI по відношенню до місцевого самоврядування знайшли свій прояв такі конституційні цінності, як:

— народовладдя (у контексті відповідного права територіальної громади, ст. 140,

— законність (у контексті наділення органів місцевого самоврядування правом нормотворчості з урахуванням того, що їхні акти не можуть вступати

у протиріччя з загальнодержавними актами, ст. 144, а також можливості захисту прав місцевого самоврядування в судовому порядку, ст. 145);

— демократизм (у контексті обрання представницьких органів місцевого самоврядування, ст. 141).

Варто зауважити, що важливе значення має і розділ IX «Територіальний устрій України», адже місцеве самоврядування організовано з урахуванням територіального устрою держави.

Місцеве самоврядування у США не згадується в Основному Законі США, тому що його організація належить до відома штатів. У Конституції США навіть немає словосполучення «місцеве самоврядування» («муніципальне управління» чи аналогічного) — те, що місцеве самоврядування належить до відома штатів як суб'єктів федерації, «виводиться» зі змісту Поправки X: «повноваження, що не передано цією Конституцією Сполученим Штатам і не заборонено нею окремим штатам, належать відповідно штатам або народів» [6] (поправку було ратифіковано наприкінці 1791 р.).

Крім того, Основний Закон США не містить положень про адміністративно-територіальний поділ США; існує лише вказівка на суб'єкти федерації — штати та на столичний округ Колумбія. Але, як зазначають дослідники, про муніципальне управління у контексті США можна вести мову лише починаючи з рівня, нижчого за рівень штатів, а округ Колумбія має вельми обмежені права самоуправління. Це пов'язано з тим, що на його території розміщено столицю США, а традиційно місцеве самоврядування у столицях відрізняється від місцевого самоврядування в інших містах країни.

Таким чином, на підставі аналізу тексту Конституції США неможливо

сформулювати, які саме цінності покладено в основу місцевого самоврядування. Але аналіз організації місцевого самоврядування в штатах США надає підстави стверджувати: як і в Україні, в США до основних конституційних цінностей, на яких ґрунтується муніципальне управління, також належать народовладдя, законність та демократизм. Такий висновок можна зробити на підставі аналізу тих судових справ за участю муніципальних органів, які дійшли до Верховного Суду США, який є найвищим органом судової влади у США та «виступає в якості органу також і конституційної юрисдикції» [7, с. 259].

Проте, варто відмітити різну практичну реалізацію цих цінностей в Україні та у США.

Одною з важливих справ у цій сфері у США є справа «Рід проти містечка Гілберт, Арізона» (*Reed v. Town of Gilbert, Ariz.; Clyde Reed, et al., Petitioners v. Town of Gilbert, Arizona, et al.*). У цій справі, яка дійшла до Верховного Суду США, цей судовий орган пояснив, чи можуть муніципалітети своїми актами заборонити розміщення знаків та табличок. Розміщення покажчиків, знаків та табличок прирівнюється до свободи слова, а тому ця справа набула значного суспільного резонансу.

Фабула справи полягала в тому, що заявники — Церква Добрих Новин та її пастор, Клайд Рід, представляли «подорожуючу» релігійну організацію. Вони не мали постійного місця для відправлення релігійних культів, а тому їхні недільні церковні служби проходились на різних тимчасових локаціях у містечку Гілберт та неподалік. Для того, щоб проінформувати усіх зацікавлених осіб про місце проведення чергової служби, пастор та його дружина, а також інші помічники

пастора, розміщували кожну суботу вранці об'яви з назвою церкви та інформацією про час і місце наступної служби. Вони залишали ці об'яви висіти до півдня неділі, після чого знімали їх.

Коли у черговий раз містер Рід розмістив 17 тимчасових об'яв вищезазначеного змісту, Менеджер містечка Гілберт зробив йому зауваження, що ці об'яви порушують муніципальні норми (а саме, ордонанс містечка Гілберт про знаки, *Town of Gilbert sign code ordinance*). У цьому документі передбачались різноманітні заборони на розміщення різних типів знаків, табличок, об'яв тощо, які стосувались розміру, кількості, тривалості розміщення, місць розміщення певного виду знаків, включаючи знаки тимчасового характеру. Менеджер містечка висунув два зауваження до об'яв містера Гілберта щодо релігійних заходів Церкви:

— неестетичний вигляд об'яв;

в розміщенні об'яв у таких місцях, де вони потенційно сприяють відволіканню уваги водіїв транспортних засобів та можуть викликати порушення правил дорожнього руху внаслідок втрати водіями концентрації уваги.

Заявники стверджували, що муніципальні норми обмежують їхню конституційну свободу — свободу слова.

Відповідач наполягав на тому, що діє в межах власних повноважень.

Верховний Суд США мав вирішити питання, чи можуть муніципальні ордонанси обмежувати право на свободу слова, яке передбачає Перша поправка до Конституції США, адже органи місцевого самоврядування мають право регламентувати ці питання відповідно до Поправки 14. Тобто, вирішувався конфлікт між такою цінністю, як свобода (у контексті свободи слова), та

такою цінністю, як громадський порядок.

Коли справа дійшла до Верховного Суду США, він звернув увагу на дві важливі деталі.

По-перше, в оспорюваному муніципальному акті норми про об'яви політичних партій були значно більш ліберальними, ніж норми про об'яви релігійних організацій, особливо у контексті церковних зібрань. А отже, до об'яв різного змісту застосовувались різні вимоги, що є дискримінацією. А саме: оспорюваний акт «забороняє розміщення зовнішніх знаків без дозволу, але звільняє від отримання цього дозволу 23 категорії знаків, включаючи три наступні:

— «ідеологічні знаки», що визначаються як знаки «щодо повідомлення або ідеї», які не вписуються в будь-яку іншу категорію знаків, які можуть становити до 20 квадратних футів, на них не розповсюджуються обмеження щодо місця розташування або часові обмеження;

— «політичні знаки», що визначаються як знаки «призначені для впливу на результат виборів», які можуть становити до 32 квадратних футів і можуть розміщуватися тільки в період виборів;

в тимчасові «знаки спрямованості», що визначаються як знаки, що спрямовують громадськість до церкви або до відвідування іншої «кваліфікаційної події», відносно яких діють ще більші обмеження: на одному майні одночасно не може бути більше чотирьох таких знаків, кожний розміром не більше 6 квадратних футів; знаки можуть розміщуватися не раніше ніж за 12 годин до «кваліфікаційної події» і зніматися не пізніше, ніж через 1 годину після її завершення» [8].

Верховний Суд США у своєму рішенні звернув увагу на судову прак-

тику, яка передбачала три рівня, на яких муніципальні органи мають можливість регламентувати питання, пов'язані з правами людини:

— перший рівень, на якому суди вкрай рідко переглядають ордонанси та ненормативні акти муніципальних органів, — це реалізація правомочностей, які випливають з права власності, у першу чергу на земельні ділянки, але також і на інше нерухоме майно, і на деяке рухоме майно (наприклад, автотранспортні засоби);

— другий рівень, на якому суди більш активно втручаються у нормативно-правову регламентацію на муніципальному рівні — коли органи муніципального управління своїми актами можуть зачіпати ті конституційні права людини, які не пов'язані з фізичною недоторканістю та фізичним переміщенням у просторі (арешт, свобода пересування), а також встановлення дискримінаційних цenzів. Аналізована справа стосується свободи слова, а отже, належить саме до цього рівня;

— третій рівень, на якому суди майже завжди скасують муніципальні норми, якщо вони обмежують права людини, пов'язані з фізичною недоторканістю та фізичним переміщенням у просторі, а також встановлюють дискримінаційні цenzi для фізичних осіб — суб'єктів конституційних прав (особливо расовий та статевий).

Верховний Суд США вирішив конфлікт між такими цінностями, як свобода та громадський порядок, на користь свободи. Таким чином, органи муніципального управління, які у цій справі наполягали на захисті такої цінності, як громадський порядок, у частині можливості здійснювати регламентацію знаків, покажчиків, об'яв тощо на своїй території своїми актами, програли справу. Суд підкреслив, що

він не забороняє органам муніципального управління здійснювати нормативно-правову регламентацію розміщення знаків, а лише звертає увагу на те, щоб у ході її здійснення не порушувалася б Конституція.

Отже, Верховний Суд США надав пріоритет правам людини. У таких ситуаціях в Україні, на жаль, єдиний орган конституційної юрисдикції майже не згадує про них. Прикладом може бути Рішення у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009.

Обставини справи полягають у наступному. «Суб'єкт права на конституційне подання — Харківська міська рада — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне 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» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР з наступними змінами (далі — Закон) стосовно права органу місцевого самоврядування скасовувати свої раніше прийняті рішення та вносити до них зміни з будь-якого питання, що є компетенцією органу місцевого самоврядування» [9].

Конституційний Суд України у мотивувальній частині рішення за цією справою відмітив наступне:

— «відповідно до Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5). В Основному Законі України встановлено, що 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 (частина перша статті 140)»;

— «гарантоване державою місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи і передбачає правову, організаційну та матеріально-фінансову самостійність, яка має певні конституційно-правові межі, встановлені, зокрема, приписами статей 19, 140, 143, 144, 146 Основного Закону України», вагомими є положення до кінця цього абзацу Рішення;

— «в законах України також передбачено право органів місцевого самоврядування скасовувати та змінювати свої рішення» [9], вагомими є положення до кінця цього абзацу Рішення.

На підставі цього «Конституційний Суд України дійшов висновку, що органи місцевого самоврядування мають право приймати рішення, вносити до них зміни та скасовувати їх на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України, керуючись у своїй діяльності ними та актами Президента України, Кабінету Міністрів України» [9].

При цьому Конституційний Суд України зовсім не взяв до уваги, що такими, що скасовуються, рішеннями органів місцевого самоврядування, можуть зачіпатися права людини. У рішенні за аналізованою справою лише зауважено, що «Ненормативні правові акти органу місцевого самоврядування є актами одноразового застосування, вичерпують свою дію фактом їхнього виконання, тому вони не можуть бути скасовані чи змінені органом місцевого самоврядування після їх виконання» [9].

Конституційний Суд України проявив дуже значну стриманість у захисті прав і свобод, проголошуючи це рішення.

Вище були процитовані посилання на закони України «Про основи містобудування» та «Про планування і забудову територій» задля того, щоб навести один приклад. 29 березня 2019 р. у м. Одеса було анульовано дозволи від 14 грудня 2018 року на «Будівництво багатопверхового житлового комплексу з підземними паркінгами, вбудовано-прибудованими приміщеннями громадського призначення та станцією технічного обслуговування з магазином супутніх товарів та адміністративно — побутовими приміщеннями». Якщо слідувати логіки Конституційного Суду України, орган місцевого самоврядування діяв цілком вірно. А якщо розглянути ситуацію з точки зору фізичних осіб, які після перевірки наявності усіх необхідних дозволів, вклали гроші у будівництво, очікуючи по його завершенню отримати право власності на квартиру, — незрозуміло, чому орган місцевого самоврядування нехтує захистом їхніх прав. Адже вони діяли як добросовісні набувачі майнових прав, коли придбали ці права. Вони були переконані, що орган місцевого самоврядування, який надав дозвіл на будівництво, перевіряв будівельну компанію, та інвестиція є певною мірою безпечною. Якщо орган місцевого самоврядування менше, чім за рік, «змінив свою думку» з цього питання, то саме він має нести відповідальність за припущену помилку, та компенсувати грошові кошти фізичним особам-інвесторам у це будівництво. А потім, набувши права на регресні вимоги, намагались компенсувати виплати з місцевого бюджету за рахунок будівельної компанії.

Саме у такому випадку можна було б вести мову про те, що в Україні за умов конфлікту між конкретною свободою та/або правом людини та іншими цінностями надається перевага першій цінності.

Висновки. Резюмуючи слід зазначити, що в Україні конституційними цінностями, пов'язаними з місцевим самоврядуванням, є наступні: визнання та гарантування місцевого самоврядування, народовладдя, законність, демократизм. Такого висновку можна дійти на підставі аналізу тексту Основного Закону. У США Конституція не мі-

стить згадок про муніципальне управління. Однак дослідження муніципального самоуправління у цій країні свідчить про те, що воно ґрунтується на аналогічних цінностях, — держава визнає та гарантує місцеве самоврядування, надаючи повноваження з його правової регламентації суб'єктам федерації (штатам), а також щодо муніципального управління реалізовано такі цінності, як народовладдя, законність, демократизм. Це робить можливим рецепцію досвіду США в Україні, особливо у частині змістовного наповнення та захисту цих цінностей.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Салей М.І. Конституційна аксіологія в сучасній Україні: науково-практична парадигма: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 215 с.
2. Реньов Є.В. Цінності конституційного ладу України та їх правова регламентація: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 20 с.
3. Мішина Н.В. Муніципальна реформа в Україні: стан і перспективи. *Право України*. 2018. № 4. С. 126-138.
4. Мішина Н.В. Конституційна регламентація місцевого самоврядування в Україні: сучасність та перспективи. *Публічне право*. 2015. №3. С. 67-72.
5. Конституція України 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Конституція США. *Право США*. 2013. №№1-2. С. 13-30.
7. Мішина Н.В. Формування муніципальних органів Вашингтона. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. Т.4. Одеса: Юридична література, 2005. С. 111-116.
8. Clyde Reed, et al., *Petitioners v. Town of Gilbert, Arizona, et al.* URL: <https://www.oyez.org/cases/2014/13-502>
9. У справі про скасування актів органів місцевого самоврядування: Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009. *Офіційний вісник України*. 2009. № 32. Ст. 1084.
10. Одеситів закликають не вкладати гроші у будівництво одного з змарочосів на Фонтані. URL: <https://odesa.depo.ua/ukr/odesa/odesitiv-zaklikayut-ne-vkladati-groshi-u-budivnitstvodnogo-z-khmarochosiv-na-fontani-20190405943197>

Гончарова К.А.

Аксиологическое измерение местного самоуправления в Украине и в США.

Аннотация. Исследованы конституционные ценности, на которых основывается местное самоуправление в Украине и в США. В Украине конституционными ценностями, связанными с местным самоуправлением, являются следующие: признание и гарантирование местного самоуправления, народовластие, законность, демократизм. Такой вывод можно сделать на основании анализа текста Основного Закона. В США Конституция не содержит упоминаний о муниципальном управлении. Однако исследование муниципального управления в этой стране свидетельствует о том, что оно основывается на аналогичных ценностях, — государство признает и гарантирует местное самоуправление, предоставляя полномочия по его правовой регламентации субъектам федерации (штатам), а также в отношении муниципального управления реализованы такие ценности, как народовластие, законность, демократизм. Это делает возможным рецепцию опыта США в Украине, особенно в части содержательного наполнения и защиты этих ценностей.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное управление, ценности местного самоуправления, Конституция Украины, Конституция США.

K. Goncharova

Local Government's Values in Ukraine and in the USA.

Summary. The author analyses the constitutional values on which local self-government is based in Ukraine and in the USA. In Ukraine these constitutional values are the following: recognition and guarantee of local self-government, democracy, legality, rule of people. This conclusion is formed based on the analysis of the Basic Law text. In the United States, the Constitution does not contain references to municipal government. However, the study of municipal self-government in this country suggests that it is based on similar values.

Keywords: local self-government, municipal administration, values of local self-government, Constitution of Ukraine, US Constitution.

