

Серьогіна Світлана Григорівна,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії правових наук України,
завідувач кафедри державного будівництва,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

НАУКОВИЙ ДОРОБОК АКАДЕМІКА В. Я. ТАЦІЯ В ГАЛУЗІ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Людський талант завжди багатогранний і має багато сфер прояву. Яскравим прикладом цього є багаторічна плідна діяльність Василя Яковича Тація, який, володіючи енциклопедичними знаннями і завжди займаючи активну громадянську позицію, у своїх наукових пошуках не обмежується проблематикою виключно кримінального і кримінально-процесуального права, а намагається віднайти відповіді на ключові питання сучасної юридичної науки. Значний внесок Василь Якович зробив, зокрема, у становлення і розвиток науки муніципального права, формування й удосконалення вітчизняної системи місцевого самоврядування, що матеріалізувалося у відповідних наукових працях та законопроектах. При цьому спектр його наукових досліджень у галузі муніципального права та послідовність відстоювання ним ідей, що сприяли утвердженню демократичних засад державного устрою, справді вражають.

Так, гостро відчуваючи новітні тенденції в розвитку політико-правових процесів, В. Я. Тацій одним із перших у вітчизняній юридичній науці звернув увагу на те, що сучасний стан державотворення в Україні потребує якісного перетворення системи владних відносин не тільки на загальнодержавному, а й регіональному та місцевому рівнях. Конституційна реформа має отримати продовження на місцях, включити у свою орбіту та систему місцевого самоврядування, – неодноразово зауважував він. Така необхідність, на думку В. Я. Тація, обумовлена потребою не лише закріпити досягнуті здобутки у справі становлення України як суверенної держави, а й продовжити розбудову її як правової, демократичної, соці-

альної, де особа є дійсно вищою цінністю. З таким підходом не можна не погодитись, адже досвід країн західної демократії переконливо засвідчує, що тільки за умов оптимальної децентралізації й деконцентрації влади, за наявності самостійного й дієвого місцевого самоврядування можливе поліпшення добробуту населення, створення дієвих гарантій реалізації прав і свобод людини і громадянина.

Будучи активним учасником розробки і здійснення конституційної реформи, В. Я. Тацій завжди наполягав на необхідності її поетапного здійснення. При цьому в межах другого етапу такої реформи він цілком обґрунтовано вважав за необхідне запровадити повноцінне місцеве самоврядування на регіональному та районному територіальних рівнях, розмежувати компетенцію між органами публічної влади на місцях на основі принципу субсидіарності, завершити перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на засадах децентралізації та деконцентрації. На його думку, в цілому на органи місцевого самоврядування мають бути перенесені «всі повноваження місцевих держадміністрацій, окрім тих, які становлять прерогативи держави і не можуть бути делеговані муніципальним органам» [1, с. 11].

Академік В. Я. Тацій послідовно відстоює ідею посилення місцевого самоврядування та якнайшвидшого втілення у життя муніципальної реформи, передбаченої ще Законом від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV. Серед нагальних питань, які ставляться ним з цієї проблематики, перш за все слід акцентувати увагу на питаннях територіальної організації публічної влади та створенні спроможних територіальних громад. «Цілком зрозуміло, – зазначає Василь Якович, – що необхідно удосконалювати територіальну основу місцевого самоврядування й укрупнювати територіальні громади ... Кожна з територіальних одиниць має бути виправданою не тільки з точки зору географічної (просторової) чи суспільно-політичної, але й з соціально-економічної: вона повинна мати змогу забезпечувати права та законні інтереси місцевих жителів і водночас слугувати досягненню загальнодержавних цілей і завдань, влада в ній бути керованою і «прозорою» для громадськості» [2, с. 302].

Василь Якович цілком слушно зауважує, що в концептуальному плані муніципальна реформа в Україні має розглядатись, з одного боку, як неодмінна складова удосконалення територіальної організації влади, а з іншого – як відображення сучасних політико-правових тенденцій. Водночас він звертає увагу на необхідність системності й комплексності реформ, зауважуючи, що місцеве самоврядування є одним із тих

інститутів конституційного права, котрі найбільш динамічно розвиваються у провідних країнах світу, а основний зміст цих реформ полягає в поступальному зміцненні місцевого самоврядування та посиленні його самостійності у вирішенні дедалі більш широкого кола питань і в якомога більш повному використанні його демократичного потенціалу для всебічного забезпечення прав, свобод і законних інтересів членів територіальних громад. У цілому, констатує В. Я. Тацій, «субсидіарність, децентралізація, місцеве самоврядування поступово стають важливими критеріями конституційності держави і тому знаходять свою правову регламентацію саме в рамках конституційного права, отримуючи дедалі більше місця в текстах основних законів» [3, с. 102].

Не менш важливим напрямком муніципальної реформи, на думку В. Я. Тація, має стати й відновлення регіонального (проміжного) рівня місцевого самоврядування, формування виконавчих органів обласних і районних рад, надання їм відповідних повноважень і необхідних матеріально-фінансових ресурсів, як того вимагає Європейська хартія місцевого самоврядування. При цьому він завжди застерігає вітчизняних реформаторів від прагнення побудувати систему місцевого самоврядування «за зразком і подобою» державного апарату, інакше ідея місцевого самоврядування буде викривлена, і ми знову отримаємо всеосяжну державну владу [3, с. 103].

На думку В. Я. Тація, в основу майбутніх реформ мають бути покладені принципи субсидіарності, місцевої автономії та регіоналізації, які стали наріжним каменем європейського конституціоналізму ще в другій половині ХХ ст. Слід визнати: справді, названі принципи здатні надійно убезпечити українське суспільство від тоталітаризму держави і забезпечити створення надійних механізмів залучення громадян до процесів формування й реалізації політики, надання цій політиці гнучкого й дійсно публічного характеру.

У працях В. Я. Тація послідовно проводиться ідея, що з другої половини ХХ ст. субсидіарність, місцева автономія і регіоналізація є наріжним каменем європейського правового порядку і в цілому європейської політики у сфері права, а відтак мають бути максимально повно сприйняті й запроваджені в Україні. Таким чином у Європі були досягнуті ефективні гарантії від тоталітаризму й створені надійні механізми залучення громадян до процесів розробки та реалізації політики, надання цій політиці дійсно публічного характеру, а відтак цей досвід заслуговує на відтворення на вітчизняному ґрунті. Василь Якович слушно зауважує, що своєрідна муніципалізація політико-правового життя, котра охопила сучасний світ, передусім маючи вихід на локальний і регіональний рівень,

стосується всіх процесів трансформації й модифікації публічної влади в умовах демократизації держави та суспільства.

Важливим внеском академіка В. Я. Тація у розвиток вітчизняної науки муніципального права є його вчення про гуманістичний характер місцевого самоврядування. Неодноразово у своїх працях він наголошував, що місцеве самоврядування, котре згідно з Конституцією України виступає самостійною підсистемою публічної влади, має потужний позитивний потенціал у сфері захисту прав і свобод людини. Важко не погодитись з ним у тому, що докорінна зміна ідеологічних уявлень і державної політики в галузі прав людини, глибокі структурні, економічні й політичні перетворення в суспільстві, інтенсивні процеси трансформації державної та правової систем, розвиток інститутів муніципальної демократії, що відбулися за роки незалежності в Україні, призвели до критичного переосмислення ролі та значення місцевого самоврядування в процесі реалізації й гарантування прав і свобод людини, вироблення та практичної реалізації принципово нових для нас підходів до організації та функціонування публічної влади на місцевому рівні. Гуманістична основа муніципальної влади, пріоритет прав особи як найвищої соціальної цінності у становленні та функціонуванні сучасної структури суспільних відносин, функціональна спрямованість системно-структурної організації місцевого самоврядування на забезпечення прав і свобод жителів місцевої громади, створення необхідних умов для визнання, реалізації та захисту муніципальних прав особистості – такі головні ідеї нової вітчизняної правової парадигми у сфері місцевого самоврядування, що відповідають тимчасовим тенденціям демократизації, соціалізації та гуманізації світового політико-правового порядку. І в становленні та розвитку цих ідей роль академіка В. Я. Тація є надзвичайно суттєвою.

На шляху подальшої гуманізації, диверсифікації, децентралізації, структурної реорганізації публічної влади в Україні ще належить вирішити низку складних завдань. Однак безсумнівно одне – формування повноцінної, дієвої, самодостатньої системи місцевого самоврядування, здатної здійснювати ефективний захист і забезпечувати реалізацію прав і свобод людини, є неодмінною умовою розбудови демократичної, правової, соціальної держави, громадянського суспільства, стабілізуючим й інтегруючим фактором сучасних трансформаційних процесів.

У своїх працях В. Я. Тацій слушно наголошує на діалектичному взаємозв'язку місцевого самоврядування з демократичним устроєм суспільства. Справді, місцеве самоврядування дає можливість активно використовувати закріплені на законодавчому рівні різні форми муніципальної демократії, забезпечуючи тим самим громадянам право на

здійснення місцевого самоврядування за допомогою форм прямого волевиявлення – місцевих виборів, референдумів, громадських слухань, місцевих ініціатив, зборів громадян, колективних та індивідуальних звернень до органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

В. Я. Тацій неодноразово звертав увагу на те, що сучасний етап розвитку муніципальної влади в Україні пов'язаний з формуванням громадянського суспільства, підвищенням соціальної й політичної активності громадян, їх участю у формуванні публічно-владних структур, здійсненні контролю за їх діяльністю. При цьому він завжди наголошує, що місцеве самоврядування як інституційний засіб розвитку громадянського суспільства не тільки покликане забезпечити індивідуально-стимулюючу дію на членів територіальної громади, створюючи реальні юридичні, економічні, духовні умови і гарантії, які давали б можливість кожному жителю брати участь в соціально-політичному, господарсько-економічному та культурному житті місцевої громади, управлінні комунальною власністю, але й відчувати на собі позитивні наслідки діяльності муніципальних органів з вирішення питань місцевого значення.

Конструктивізм наукової діяльності В. Я. Тація полягає в тому, що кожного разу, коли він звертає увагу на ту чи іншу проблему вітчизняного конституціоналізму, він пропонує своє бачення виходу з таких проблемних ситуацій. Яскравим прикладом цього була його позиція щодо гармонізації темпоральних аспектів місцевих виборів. «Не слід забувати й про ті речі, які «випали» з поля зору законодавця під час останньої конституційної реформи, – зазначав він. – Йдеться, зокрема, про необхідність уніфікації строків повноважень місцевих рад і сільських, селищних, міських голів. Адже не можна визнати раціональним підхід, коли місцеві ради обираються на п'ять років, а голови, які за законом мають головувати на засіданнях відповідних рад і представляти їх у стосунках з іншими суб'єктами, – на чотири роки. До того ж розмежування у часі різних видів місцевих виборів призводить до зайвого витрачання людських ресурсів і фінансових коштів, відволікає територіальні громади від повсякденних справ та ще більше підвищує політичне протистояння на місцях. Спільне проведення виборів представницьких органів місцевого самоврядування та головних посадових осіб територіальних громад є загальним правилом для європейських країн і цілком виправдовує себе у політико-правовій практиці» [4, с. 97]. Ця слушна пропозиція була врахована законодавцем, що надало місцевим виборам «темпоральної злагодженості».

І зовсім протилежну ситуацію спостерігаємо в питанні щодо виборчих систем на місцевих виборах. «Найбільш оптимальним виходом із кризо-

вої ситуації, що склалась навколо формування місцевих рад, – зазначав В. Я. Тацій, – є прийняття нового Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», у якому буде запроваджена виборча система, при якій домінує право на висування кандидатів залишиться за місцевими осередками політичних партій, однак при цьому громадяни отримають право голосувати за персоналії» [5, с. 12–13]. На жаль, законодавець тоді не прислухався до цих мудрих слів, внаслідок чого новий Закон України «Про місцеві вибори» (2015 р.) викликав чимало проблем і обґрунтовану критику з точки зору закріплених у ньому виборчих систем.

У працях академіка В. Я. Тація слушно звертається увага на вдосконалення територіальної основи місцевого самоврядування й укрупнення територіальних громад як на одну із загальних тенденцій розвитку місцевого самоврядування у другій половині ХХ ст. [6, с. 171]. Сенс таких реформ полягає у прагненні зміцнити муніципальну владу, забезпечити її повноваження необхідним обсягом матеріально-фінансових ресурсів, сконцентрувати людський, інтелектуальний та організаційний потенціал. У цьому контексті повністю обґрунтованим, на думку Василя Яковича, є питання про необхідність перегляду територіального устрою України та ліквідацію наявних у цій сфері недоліків і диспропорцій, як «успадкованих» від радянських часів, так і набутих вже за роки незалежності.

Аксіоматичною стала теза про те, що реформування місцевого самоврядування не може здійснюватися у відриві від реформи адміністративно-територіального устрою України. Виходячи з конституційного принципу унітаризму держави, В. Я. Тацій наголошує на тому, що така реформа має бути спрямована на впорядкування системи адміністративно-територіального устрою, наближення органів влади до населення, забезпечення розвитку та належного функціонування місцевого і регіонального самоврядування [6, с. 6].

Протягом останнього десятиріччя висловлювалися різні пропозиції щодо шляхів реформування адміністративно-територіального устрою України. Визнаючи його необхідність, В. Я. Тацій вимагає враховувати існування чітких логічних і політичних меж такого реформування, а також той факт, що в умовах еволюційного розвитку суспільства зміни не можуть бути надто радикальними. Будь-які перетворення в адміністративно-територіальному устрої України, на думку Василя Яковича, мають базуватися на власному історичному досвіді, враховувати існуючу суспільно-політичну формацію та становище у державі; бути всебічно й науково обґрунтованими, проводитися на основі ретельного врахування історичних, економічних, екологічних, географічних, демографічних,

адміністративно-політичних особливостей, етнічних і культурних традицій та інших факторів об'єктивного характеру.

Вирішення означених вище проблем організації та здійснення місцевого самоврядування вимагає комплексного, докорінного реформування системи територіальної організації влади. Воно неможливе без продовження конституційних перетворень. То ж, на думку В. Я. Тація, внесення змін до Основного Закону щодо вдосконалення місцевого самоврядування є назрілою вимогою оптимізації публічного управління, посилення його демократичних засад, що вимагає європейський вектор державно-правового розвитку країни.

При цьому до основних положень, які повинні відобразитися в Основному Законі щодо місцевого рівня організації влади, необхідно віднести: закладення засад децентралізації державної влади; розширення компетенції місцевого самоврядування; посилення матеріально-фінансової спроможності та самостійності регіонів і громад; удосконалення механізму взаємодії центральних і регіональних органів влади; збалансування системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування; приведення конституційно-правової основи місцевого самоврядування у відповідність з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування. Крім того, В. Я. Тацій наголошує на необхідності закріплення на конституційному рівні чіткого розподілу компетенції між органами публічної влади на місцях на основі сучасного європейського принципу субсидіарності, згідно з яким повноваження мають виконуватися насамперед тими суб'єктами, які мають найтісніший контакт із мешканцями, є наближеними до споживачів надаваних ними послуг [8, с. 11].

Місцевому самоврядуванню в Україні доведеться ще пройти тривалий шлях до досягнення міжнародних стандартів у цій сфері, але вже зараз слід усвідомити, що ефективне його функціонування, відповідальне ставлення до здійснення повноважень, відносини взаємодії між суб'єктами публічної влади повинні цілеспрямовано і поступово розбудовуватися об'єднаними зусиллями громад, органів місцевого самоврядування і державної влади, науковців, громадськості.

В. Я. Тацій глибоко переконаний, що процес визначення пріоритетів і механізмів реалізації заходів у сфері місцевого самоврядування та регіонального розвитку, розробки відповідних нормативно-правових актів, здійснення інституційних перетворень є спільною роботою громадськості, посадових осіб органів місцевого самоврядування та фахівців у галузі конституційного, адміністративного та муніципального права, науковців спеціалізованих установ [6, с. 7].

Академік В. Я. Тацій, як талановитий організатор і далекоглядний керівник, ще наприкінці 1990-х років дійшов висновку про необхідність забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні за допомогою спеціалізованих інституцій, орієнтованих на фундаментальні наукові дослідження у даній сфері. Він був переконаний, що процес визначення пріоритетів і механізмів реалізації заходів у сфері місцевого самоврядування та регіонального розвитку, розробки відповідних нормативно-правових актів, здійснення інституційних перетворень потребує фаховості й відповідних організаційних структур. Тож саме з ініціативи В. Я. Тація у 2000 р. було створено Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування, який увійшов до складу відділення державно-правових наук міжнародного права Національної академії правових наук України.

На сьогодні Інститут являє собою провідний науковий заклад, що спеціалізується на проведенні фундаментальних і прикладних досліджень у сфері конституційно-правових проблем державного будівництва, державного управління й адміністративного права, правового регулювання функціонування місцевого самоврядування, реалізації прав і свобод людини і громадянина, європейського права та порівняльного правознавства. Саме цей Інститут є сьогодні флагманом у розробці концептуальних засад вітчизняної муніципальної реформи та реформи територіальної організації влади в цілому.

Слід ще раз наголосити на тому, що значний науковий доробок академіка В. Я. Тація у галузі муніципального права суттєво збагатив вітчизняну публічно-правову науку, задав «тон» подальшим дослідженням у галузі розбудови українського муніципалізму та сприяв відповідному корегуванню конституційного законодавства в напрямку утвердження принципів визнання й гарантування місцевого самоврядування, децентралізації, субсидіарності, державної підтримки місцевого самоврядування тощо.

Сьогодні є цілком зрозумілим, що на шляху до подальшої гуманізації, диверсифікації, децентралізації, структурної реорганізації публічної влади України ще належить вирішити чимало складних завдань. Однак безсумнівним залишається одне – формування повноцінної, дієвої, самодостатньої системи місцевого самоврядування, здатної здійснювати ефективний захист і забезпечувати реалізацію прав і свобод людини, є неодмінною умовою розбудови демократичної, правової, соціальної держави, громадянського суспільства, стабілізуючим й інтегруючим фактором сучасних трансформаційних процесів. І авторитетна й ґрунтовна думка академіка В. Я. Тація є надійним дороговказом на цьому шляху.

Список літератури

1. Тацій В. Я. Конституційний лад України: проблеми удосконалення. *Вісник прокуратури*. 2007. № 7. С. 3–11.
2. Конституційно-правові засади становлення української державності : монографія / за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. Харків : Право, 2003. 328 с.
3. Тацій В. Я. Проблемы конституционного регулирования общественных отношений в Украине. *Юридические науки и образование*. 2008. Вып. 1. С. 97–107.
4. Тацій В. Я. Актуальні проблеми системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні. *Стратегічні пріоритети*. 2008. № 2. С. 92–98.
5. Тацій В. Я. Теоретико-методологічні засади оновлення конституційного ладу України на сучасному етапі. *Конституційний процес в Україні: здобутки та проблеми : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (25–26 черв. 2009 р.)*. Харків : Право, 2009. С. 5–14.
6. Тацій В. Я. Регіональні та самоврядні чинники в конституційно-правовому регулюванні суспільних відносин в Україні. *Проблеми сучасного українського конституціоналізму : зб. наук. праць*. Київ : Логос, 2008. С. 171–177.
7. Тацій В. Я. Вступне слово на міжнародній конференції з нагоди 10-річчя прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». *Місьцеве самоврядування: сутність та перспективи : матеріали наук.-практ. конф. / ред. кол. : Ю. П. Битяк, М. І. Тітов, С. Г. Серьогіна, П. М. Любченко, І. В. Яковюк*. Харків : Стиль-Издат, 2007. С. 3–8.
8. Тацій В. Я. Актуальні питання конституційної реформи та державного розвитку на сучасному етапі. *Право України*. 2014. № 7. С. 10–18.