



УДК 342.25

Калиновський Богдан Валерійович,
кандидат юридичних наук,
професор кафедри конституційного та міжнародного права,
Національної академії внутрішніх справ



СУЧАСНІ ПІДХОДИ УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

У статті розкрито сучасні підходи реформування місцевої публічної влади, обґрунтовано необхідність удосконалення конституційної моделі адміністративно-територіального устрою, пропонуються зміни до законодавства, спрямовані на оптимізацію взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: місцева публічна влада, адміністративно-територіальний устрій, місцеве самоврядування, конституційна реформа, гарантії, повноваження.

Постановка проблеми. Сьогодні Україна потребує створення збалансованої системи державної влади, підвищення ролі місцевого самоврядування та напрацювання пропозицій щодо комплексного вдосконалення конституційного регулювання адміністративно-територіального устрою та організації місцевої публічної влади. Ключовим питанням змін до конституції країни має стати децентралізація влади та ресурсів, які б дозволили в повному обсягу виконувати власні повноваження.

Чинною Конституцією України закладені принципи, правові та інституційні основи місцевого самоврядування. Проте модель місцевого самоврядування, викладена головним чином у XI розділі Основного Закону, є спробою пристосувати інститут місцевої демократії до політико-правових реалій, що існували в державі на той час, саме тому в цю модель закладено збереження механізмів централізації влади на місцевому рівні. Норми діючої Конституції України від 28 червня 1996 року та законів України зумовлюють інституційні конфлікти між різними органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади. Практика реалізації конституційних положень доводить, що місцеві ради надмірно заполітизовані, декларативним залишається принцип забезпечення інтересів територіальних громад депутатами місцевих рад, особливо гостро стоїть проблема представлення спільних інтересів територіальних громад обласними та районними радами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як показав аналіз стану наукової розробки проблеми територіальної організації місцевої публічної влади у вітчизняній літературі, українськими вченими створено підґрунтя для її подальшого вивчення. Вагомий внесок у дослідження цієї проблематики зробили М. Баймуратов [1], О. Батанов [2], В. Кравченко [5], І. Коліушко [9], В. Куйбіда [6], М. О. Пухтинський, С. Сербогіна [3], В. Федоренко [7] та ін.

Постановка завдання. Метою даної статті є висвітлення проблем конституційно-правового статусу органів місцевої публічної влади, а також обґрунтувати необхідність внесення змін розділів IX Територіальний устрів України і XI Місцеве самоврядування для



удосконалення територіального устрою України та конституційної моделі організації і функціонування місцевої публічної влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Україна переживає чергову спробу проведення конституційної реформи. Більшість політичних сил підтримують необхідність змін до Основного Закону України. Події в Україні наприкінці 2013 початку 2014 року довели, що народ потребує змін у векторі розвитку держави. Більшість правників погоджуються із висновком, що здійснити децентралізацію влади без змін до Основного Закону не представляється можливим. Тому на порядку денному стоїть питання конституційних змін. Однак, діючий парламент не має суспільної підтримки, тому першочерговим завданням після обрання Президента України, має стати переобрання депутатів Верховної Ради України. І от коли депутати отримають підтримку більшості українського народу, можна ставити питання про конституційну реформу.

Узгодження конституційних засад місцевого самоврядування важко проходило як в 1996 році, так і сьогодні. Підтвердженням цьому може служити виступ 19 вересня 2013 року президента Української асоціації районних та обласних рад С. Чернова, який зауважив, що існуюча в Україні перехідна модель місцевого самоврядування вичерпала свої можливості і не відповідає міжнародним зобов'язанням, взятим Україною. До того ж, сучасні глобалізаційні світові тенденції та інтеграційні процеси, від яких наша держава не може бути осторонь, ставлять нові вимоги до вітчизняного законодавства, в тому числі, в частині, що стосується управління регіонами. Про численні недоліки існуючої системи місцевого самоврядування в Україні говорять і ті, хто безпосередньо працює в цій системі, і експерти, які аналізують законодавство і спроможність державних інститутів [11].

В процесі підготовки змін до Конституції України необхідно враховувати сучасний стан українського суспільства і політичного процесу. Весь процес розробки і процедури внесення змін має базуватися на сучасних засадах конституціоналізму, вивченні національної практики реалізацію положень Основного Закону України. Слід враховувати загальновізанні міжнародні стандарти та вимоги міжнародно-правових документів. Україна має достатній досвід співпраці з Європейською комісією «За демократію через право» (Венеціанська комісія) та Парламентською асамблеєю Ради Європи, впровадження висновків і рекомендацій яких має важливе значення для іміджу держави і визнанні її як правової і демократичної. Зміни до Конституції України повинні мати комплексний, змістовний характер і бути реалізованою шляхом прийняття комплексних змін або шляхом прийняття Основного Закону в новій редакції, але у чіткій відповідності до процедури, встановленої Конституцією України.

Найбільше спірних питань при розробці конституційних змін викликає підхід територіальної організації влади та організації місцевого самоврядування, а саме: 1) ліквідація чи реорганізація місцевих державних адміністрацій; 2) виборність голів місцевих державних адміністрацій; 3) напрями зміни виборчого законодавства як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях; 4) законодавче регулювання проведення місцевого референдуму; 5) удосконалення адміністративно-територіального устрою тощо.

Підтримую позицію М. Пухтинського, що зміни до Конституції України мають створити необхідні умови для збалансованості та ефективного функціонування змішаної форми державного правління на основі чіткого розподілу функцій і повноважень державних органів, удосконалення системи противаг і стримувань, які стосуються передусім трикутника «Президент – парламент – уряд», а також системи територіальної організації влади та місцевого самоврядування [8, с. 24].



Окреме місце займає проблема вилучення з тексту Конституції України переліку областей. Світовий досвід доводить, що в унітарних країнах така практика відсутня. Відстоюємо позицію, що ч. 2 статті 133 Конституції України слід скасувати. Ця зміна також сприятиме проведенню децентралізації управління та об'єднання адміністративно-територіальних одиниць.

Конституційне реформування організації місцевої публічної влади має виходити із ідеологічної цілісності, нового механізму конституційно-правового регулювання відносин у сфері місцевого та регіонального розвитку. Практика доводить, що сучасне законодавче регулювання здійснення місцевої демократії не відповідає сучасним реаліям та практиці функціонування органів місцевої публічної влади. Прийняття величезної кількості нормативно-правових актів, які регламентують діяльність місцевого самоврядування розроблялись різними інституціями, і в багатьох питаннях є неузгодженими і часом суперечливими. Саме це є основною причиною безсистемності у сфері розподілу управлінських, розпорядчих і контролюючих функцій між різними органами влади, а також це призвело до відсутності відповідальності за розвиток країни і територіальної громади.

Саме на усунення вказаних недоліків мають бути розроблені зміни до Конституції України. При цьому важливо впровадити визнані і апробовані в країнах Європи принципи децентралізованого управління: верховенства права, відкритості, гласності, субсидіарності, ефективності, пропорційності, повсюдності та відповідальності. Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування в повному обсязі, відтак має імплементувати її положення в Конституцію України та закони. Найбільш принципіві положення Хартії Україна ще не впровадила в національну практику. Зокрема, це стосується правової, матеріально-фінансової, організаційної самостійності органів місцевого самоврядування; розповсюдження юрисдикції органів місцевого самоврядування села, селища, міста на всю територію адміністративно-територіальної одиниці; забезпечення повноти і виключності повноважень, якими наділяються органи місцевого самоврядування у питаннях місцевого значення; достатності обсягу фінансових ресурсів у органів місцевого самоврядування для реалізації закріплених власних і делегованих повноважень.

На порядку денному вітчизняних реформ стоїть питання удосконалення місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою України. Початком має бути зміна їх конституційно-правового регулювання. Також паралельно доцільно забезпечити умови для розвитку місцевої демократії, право громад на об'єднання та кооперацію, уніфікувати та стандартизувати адміністративні та соціальні послуги, розпочати масштабну програму інформаційного супроводження реформи.

Наступник кроком має стати законодавче врегулювання системи адміністративно-територіального устрою і законодавчо закріпити діяльність місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі. Як результат, маємо отримати збалансовану і ефективну систему органів місцевої публічної влади з чітким, логічним і відповідальним розподілом повноважень.

Для України гостро стоїть питання реформування адміністративно-територіального устрою, причин цього декілька. По-перше, відсутність цілісної території у адміністративно-територіальної одиниці базового рівня призводить до такого прикрого явища, як перебування територіальної громади у складі іншої територіальної громади або іншої адміністративно-територіальної одиниці (так звані «матрьошки»). На сьогоднішній день у підпорядкуванні 88 міст і Автономної Республіки Крим перебуває 36 міст, 207



селищ міського типу, 128 селищ та 190 сіл. Так, наприклад, у межах території міста Ірпінь Київської області крім Ірпінської міської ради, діють Ворзельська, Гостомельська та Коцюбинська селищні ради. Фактично, у складі територіальної громади, яка об'єднує жителів всіх населених пунктів і обирають Ірпінського міського голову та Ірпінську міську раду, діють інші територіальні громади, які одночасно обирають відповідних голів та депутатів селищних рад. Проблемою є те, що відповідно до національного законодавства Ірпінська міська, Ворзельська, Гостомельська та Коцюбинські селищні ради мають однакові повноваження, які одночасно реалізуються на одній і тій же території. Це в свою чергу породжує конфлікт компетенції та складну систему одночасного представлення інтересів територіальної громади, кількома органами місцевого самоврядування базового рівня. По-друге, в Україні надзвичайна подрібненість територіальних громад і їх непорівнянність. Найменша територіальна громада, яка має сільську раду, складається із 74 осіб населення і має 12 депутатів. Найбільша – це Харків, Донецьк, Одеса, з однаковими повноваженнями. Крім того, 93 міста з населенням менше 10 тисяч чоловік і 47 селищ з населенням більше 10 тисяч. Це не просто статистика. За цим фінансові резерви, тарифи, земельні питання, тощо. По-третє, невизначеність механізму та застарілість критеріїв для формування районів, віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ, міст. Сьогодні ці питання регулюються ще Положенням про порядок розв'язання питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затвердженим Указом Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 р. Це положення застаріло, ряд суб'єктів, які згадуються в документі вже не існують, наприклад Президія Верховної Ради УРСР, виконавчий комітет обласних, міських Рад народних депутатів.

Саме проблема устрою призводить до конфлікту компетенцій, малоефективності управління розвитком громад. У Верховній Раді України 11 січня 2012 року відбулися комітетські слухання щодо проблематики правового статусу територіальних громад сіл, селищ, міст, які перебувають у складі інших територіальних громад, і було запропоновано в законодавчий спосіб розв'язати цю проблему. Однак, більшість експертів висловили позицію, що це зробити на основі діючої Конституції України є проблематичним. Тому це питання також потребує комплексного підходу, і цю проблему має бути вирішено через зміну Основного Закону України. Слід сприйняти принцип, що у межах адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня, території не можуть бути розірваними або мати анклави.

В Україні за роки незалежності було розроблено більше десяти Концепцій реформування як устрою так і місцевого самоврядування. Беручи до уваги, що реформа адміністративно-територіального устрою є однією із самих коштовних, важливо в цьому процесі взяти до уваги історичний досвід, сучасні напрацювання і фінансові можливості України. Пропонує адміністративно-територіальний устрій залишити трирівневим, при цьому на кожному з них мають функціонувати відповідні органи місцевого самоврядування – ради, які мають право формувати власні виконавчі органи: 1) базовий (сільська, селищна, міська ради); 2) Районний; 3) Обласний.

Питання створення виконавчих органів при районних та обласних радах тягне за собою перегляд повноважень відповідних державних органів виконавчої влади, тобто районних та обласних державних адміністрацій, а з ними – територіальних управлінь органів державної влади. Тож на сьогодні однією з гострих проблем в системі регіонального управління залишається конфлікт компетенції представницької і виконавчої влади на місцях, а також численних контролюючих органів. Тільки в Харківській області в



структурних підрозділах облдержадміністрації і райдержадміністрацій області працює понад 3 тисячі співробітників, в Харківській обласній і районних радах близько 500 осіб. А в територіальних управліннях, що здійснюють контролюючі функції, працює понад 10 тисяч осіб [10].

Слід врахувати досвід передових країн Європи, а саме забезпечити розмежування повноважень у системі місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності. Принцип, коли всі питання, які спроможна ефективно вирішувати, скажімо, сільська рада, належать до її повноважень, аналогічно з районним та обласним рівнем. Наприклад, законодавство Франції доповнює принцип субсидіарності положенням, згідно з яким повноваження має здійснюватися в повному обсязі на том рівні влади, де воно може здійснюватися найбільш ефективно.

Більшість країн-учасників Європейського Союзу розвиток місцевої публічної влади базують засадах децентралізації влади. Державним адміністраціям належатиме функція контролю за діяльністю самоврядування та якістю адміністративних послуг, координації діяльності місцевих органів виконавчої влади, в тому числі територіальних представництв контролюючих органів.

Не викликає дискусій теза, що при передачі повноважень на рівень місцевої влади необхідно кардинально переглянути і вдосконалити бюджетні відносини, створити достатні матеріальні, фінансові та організаційні умови для ефективного здійснення органами місцевого самоврядування власних (самоврядних) і делегованих державою повноважень. Статистика показує, що на 2013 рік із близько 12 тисяч місцевих бюджетів 5,5 тисяч, тобто близько половини, дотаційні на 70 відсотків і більше. Майже півтисячі територіальних громад на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Тільки в 2013 році дефіцит фінансових ресурсів місцевих бюджетів на виконання делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень складає майже 30 млрд. грн. Бюджетна сфера органів місцевого самоврядування забезпечується лише на три чверті від реальної потреби. За результатами 2012 р. власні доходи в місцевих бюджетах склали в середньому 7,4% – найменше серед країн Європи.

Ч. 1 ст. 140 Конституції України передбачає можливість добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, але відповідно до рішення Конституційного Суду України від 18 червня 2002 р. № 12-рп /2002 (справа про об'єднання територіальних громад) вона не встановлює самого порядку об'єднання чи роз'єднання громад. Тому умови та конкретна процедура такоо об'єднання повинні визначатися у законодавчому порядку. Згідно зі ст. 6 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» добровільне об'єднання сільських територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів територіальних громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна [4].

На сьогодні об'єднання територіальних громад є неможливим, так як відсутній Закон «Про місцевий референдум». Право на добровільне об'єднання є позитивним, разом з тим держава не може вплинути на ці процеси. Тому в Конституції України пропонуємо цю норму не прописувати як імперативну. Розбудова адміністративно-територіального устрою держави є «право суверена», тобто державної влади, і передавати ці питання на розсуд жителів територіальної громади далеко не завжди є виправданим. Беззаперечно, слід передбачити надання обов'язкової і одночасної державної підтримки новоутвореним об'єднаним громадам для поліпшення власної інфраструктури. Для цього слід



використати досвід Італійської Республіки щодо міжкомунального співробітництва, а саме передбачити можливість ресурсно-організаційної кооперації; прийняти закони про співробітництво територіальних громад в різних сферах, дозволити передавати власні повноваження об'єднанням громад, внести зміни до Бюджетного кодексу, зокрема у питанні визначення основних засад фінансування проектів такого співробітництва.

Укрупнення громад та розвиток співпраці між ними – шлях, яким пройшла більшість країн Європи. І не всі країни передбачали проведення об'єднувачих референдумів. Так, наприклад: Норвегія скоротила число своїх муніципалітетів на 40%, Німеччина – на 41%, Швеція – 74%, Данія – 75%, Велика Британія – на 79%.

Україні слід виробити власну модель, яка б враховувала і кращий європейський досвід, і національну специфіку, історичну спадщину та менталітет жителів.

Відстоюю позицію, що основи організації місцевого самоврядування мають регулюватися Конституцією України; функції, повноваження та форми діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування – законами; специфічні форми організації та діяльності – статутами територіальних громад.

Висновки. Підсумовуючи викладений матеріал наукової статті, слід зауважити, що при удосконаленні Конституції України у частині адміністративно-територіального устрою та організації місцевої публічної влади важливо визначити: 1) територіальну основу місцевого самоврядування – громаду; 2) законодавчо закріпити поняття місцеве самоврядування, громада, адміністративно-територіальна одиниця, населений пункт, орган місцевого самоврядування; 3) матеріальні і фінансові засади функціонування місцевого самоврядування; 4) порядок формування та строк повноважень органів місцевого самоврядування; 5) особливості здійснення місцевої публічної влади на рівні району та області; 6) закріпити дієві гарантії місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Баймуратов М. А. Объектный состав публичной самоуправленческой (муниципальной) власти: телеологические установки, идентификация, конституционно-правовая регламентация / М. А. Баймуратов; Т. М. Буряк; Мариупольский гос. гуманитарный ун-т; Представительство Европейского центра публичного права в Украине. – Сумы: Університетська книга, 2007. – 232 с.
2. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: [монографія] / Батанов О. В.; відп. ред. М. О. Баймуратов. – К.: Юридична думка, 2010. – 656 с.
3. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / С. Г. Серьогіна (ред.); Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х.: Право, 2005. – 255 с.
4. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін., Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х.: Право, 2012. – 1128 с.
5. Кравченко В. В. Муніципальне право України: [навч. посіб.] / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К.: Атіка, 2003. – 672 с.
6. Куйбіда В. С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні / Куйбіда В. С. – Львів: Літопис, 2001. – 375 с.
7. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України: Підручник / за заг. ред. В. Л. Федоренка. – 4-е вид., перероб. і допр. – К.: Видавництво Ліра-К, 2012. – 576 с.



8. Пухтинський М. Оновлення Конституції України та регулювання суспільних відносин у частині територіальної організації влади та місцевого самоврядування / М. Пухтинський // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2 (12). – С. 22-27.
9. Розвиток публічного права в Україні: (доповідь за 2009-2010 роки) / [за заг. ред. Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка]; Центр політико-правових реформ. – К.: [Конус-Ю], 2011. – 724 с.
10. Чернов С. В результаті реформи отримаємо збалансовану і ефективну систему регіонального управління / С. Чернов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cau.in.ua/ua/news/id/sergij-chernov-v-rezultati-reformi-otrimajemo-zbalansovanu-i-efektivnu-sistemu-regionalnogo-upravlinnja-747/>.
11. Чернов С. Виступ під час семінару для представників органів місцевого самоврядування «Про Концепцію внесення змін до Конституції України у частині місцевого самоврядування» / С. Чернов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cau.in.ua/ua/news/id/predstavniki-regioniv-ukrajini-obgovorili-majbutnju-konstitucijnu-model-miscevogo-samovrjaduvannja-789/>.

Калиновский Б. В. Современные подходы совершенствования конституционно-правового статуса органов местной публичной власти

Проанализировано современные подходы реформирования местной публичной власти, аргументировано необходимость усовершенствования конституционной модели административно-территориального устройства, предложены изменения в законодательство, направленные на оптимизацию взаимодействия органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: *местная публичная власть, административно-территориальное устройство, местное самоуправление, конституционная реформа, гарантии, полномочия.*

Kalynowskyi B. V. Modern approaches to improvement of the constitutional and legal status of local public authorities

Analysis of modern approaches to reform of local public authorities, defend the need to improve the constitutional model of the administrative-territorial division, proposed legislative changes aimed at optimizing the interaction between the organs of the Government Executive power and bodies of local self-government in Ukraine.

Keywords: *public authority, administrative division, local government, constitutional reform, guarantees, credentials.*

