

REFERENCES

1. Baymuratov, M.A. (2003), *Munitsipalnaya vlast : aktualnye problemy stanovleniya i razvitiya v Ukraine : monohr.* [Municipal authority : actual problems of formation and development in Ukraine : monograph], Yuridicheskaya literatura, Odesa, Ukraine.
2. "Identity", *Vikipediya. Svobodnaya Entsiklopediya*, available at : <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%98%D0%B4%>
3. Makohon, T.I. (2008), "Local self-government as a resource of globalization limitation", *Vestnik Tomsk state university*, no. 317, pp. 47-50.
4. Beck, U. (2000), "What is Globalisation?", Polity Press, Cambridge, Great Britain.
5. Castells, M. (2001), "Das Informationszeitalter", Teil 1 der Trilogie. – Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft, Opladen, Leske + Budrich.
6. Baymuratov, M.A. (1996), "International cooperation of local self-government authorities of Ukraine", Thesis abstract for Doct. Sc. (Jurisprudence), 12.00.02, Odesa state university of the name of I.I. Mechnikov, Odesa, Ukraine.
7. "Statism", *Vikipediya. Svobodnaya Entsiklopediya*, available at : <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%AD%D1%82%D0%B0%D1>
8. Makohon, T.I. (2012), "«Spatial turning-point» and possibility of innovation approaches in socio-philosophical discourse", *Izvestiya Tomsk polytechnic university*, vol. 321, no. 6, pp. 167-172.
9. Aring, J. (2005), "Modernisierung der Raumordnung", available at : http://bfag-aring.de/pdf-dokumente/Aring_2005_Modernisierung_raumordnung.pdf (Access November 09, 2012).
10. Simmel, G. (1984), "Die Großstädte und das Geistesleben", *Das Individuum und die Freiheit. Essays*, Wagenbach, Berlin, Germany, pp. 185-206.

УДК 340.1; 342.01; 342.5

КОНСТИТУЦІЙНЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Батанов О.В., д.ю.н., професор

*Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України,
вул. Трьохсвятительська, 4, м. Київ, Україна
batanov_olexandr@ukr.net*

У статті висвітлюються концептуальні проблеми реформування місцевого самоврядування в сучасній Україні. Розкриваються особливості правосуб'єктності територіальної громади як первинного суб'єкта муніципальної влади в Україні. Проаналізований процес розвитку законодавства про місцеве самоврядування в Україні з позиції принципів класичного муніципалізму.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, питання місцевого значення, муніципальна влада, муніципальні права особи, децентралізація, централізація.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ПУТИ РАЗВИТИЯ

Батанов А.В.

*Інститут государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины, ул. Трехсвятительская, 4, г. Киев, Украина
batanov_olexandr@ukr.net*

В статье освещаются концептуальные проблемы реформирования местного самоуправления в современной Украине. Раскрываются особенности правосубъектности территориальной громады как первичного субъекта муниципальной власти в Украине. Проанализирован процесс развития законодательства о местном самоуправлении в Украине с позиции принципов классического муниципализма.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная громада, вопросы местного значения, муниципальная власть, муниципальные права личности, децентрализация, централизация.

**CONSTITUTIONAL PROVISION OF THE ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE:
PROBLEMS OF FORMATION AND WAYS OF DEVELOPMENT**

Batanov O.V.

*V.M. Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine,
str. Trekhsvyatitelska, 4, Kyiv, Ukraine
batanov_olexandr@ukr.net*

The conceptual problems of the reform of local self-government and territorial organization of power in modern Ukraine are shown. It is noted that the existing legal framework of local self-government in Ukraine and projects, which have been implemented in the formation and development of territorial hromada, were fragmented and focused only on solving some questions of the institutionalization of their status. Therefore, the immediate task is complex solution of the main problems of organization and functioning of local self-government in modern Ukraine – the creation of constitutional and legal conditions for the formation of territorial hromadas as primary subjects of local self-government, the main carrier of its functions and powers.

The process of formation the legislation on local self-government in Ukraine at the position of the principles of classical municipalism is analyzed. An author determines that development of legislation on local self-government in the last few years is the negative example of the total walking away from fixed in the Constitution of Ukraine ideological bases of municipal democracy.

The conclusion is made about strengthening in modern Ukraine of tendency to recentralization of local self-government institute. The local self-government actually develops despite constitutional principles in retrograde, toward the centralization, narrowing of its autonomous from state power status. The arguments about the attempts of strengthening of state interference in the process of decision of the municipal character questions, to complete integration of local self-government in state-administrative public relations are brought.

It is specified that among many questions of constitutionally-legal modernization, the problem of municipal reform behaves to the number of priorities of public policy. One of major problems of municipal reform is a search of optimal doctrine basis of local self-government. Theoretical bases of modern municipalism substantially influence not only on becoming of native municipal science but also on municipal practice, coming forward the original integrating reference-point of legal ideology.

Proposed authors' view the content of the Constitution of Ukraine to strengthen the status of the territorial hromadas. The results of research give opportunity to institute the territorial hromadas in Ukraine in accordance with internationally-legal standards in the sphere of local self-government.

Key words: local self-government, territorial hromada, questions of local significance, modern municipalism, municipal power, municipal human rights, decentralization, centralization.

Зараз Україна переживає період кардинальних змін в усіх сферах державотворення та правотворення, кінцевою метою яких є побудова суверенної, демократичної, соціально-правової держави. Невіддільним елементом цього типу державності має стати розвинене та дієздатне місцеве самоврядування, що спирається на ініціативу населення, його організаційно-правову, функціональну та фінансово-економічну самостійність, підтримку та гарантування з боку держави тощо. Адже, як переконливо демонструє світовий досвід, сильною та стабільною може бути тільки держава, яка спирається на дієву муніципальну владу, що активно вирішує питання повсякденних потреб населення.

Конституція України, ухвалена 28 червня 1996 р., заклала фундамент такої моделі місцевого самоврядування, яка в цілому віддзеркалювала тогочасні можливості здійснити демократичні перетворення в державі. Водночас така модель прийшла на зміну колишнім радам як державним за своєю правовою природою органам і стала принципово новою для нашої країни. Ці конституційні новели вимагали принципово нового теоретичного осмислення і наукової оцінки.

Сумнівно, що десятки і навіть сотні монографічних, дисертаційних, науково-публіцистичних та аналітичних праць зможуть до кінця об'єктивно відповісти на питання: наскільки оптимальною була для України закріплена Конституцією у 1996 р. модель організації місцевого самоврядування? Остаточо вирішити це може лише реальна муніципальна практика. За 20 років дії Конституції накопичено значний досвід реалізації її положень у сфері організації місцевого самоврядування, як позитивний, так і негативний, на основі якого можна дати узагальнену оцінку конституційній моделі місцевого самоврядування та зробити необхідні висновки і прогнози.

Слід зазначити, що системний характер місцевого самоврядування, його взаємозв'язків із державною владою та іншими інститутами політичної системи суспільства об'єктивно вимагає аналізу еволюції його конституційної моделі, виявлення чинників та умов становлення її формування. До того ж місцеве самоврядування виникає не відразу у вигляді цілісної системи, а спочатку у вигляді певних

передумов, об'єктивних чинників, які формуються за сприятливих умов. Тому, маючи перед собою певні моделі організації місцевої влади, які впроваджувалися протягом останніх двадцяти п'яти років, дослідивши злети та кризи державності, розглянувши характер стосунків місцевого самоврядування з іншими суб'єктами та інститутами політичної організації суспільства, усвідомлюючи причини трансформації цих взаємовідносин, можна зрозуміти як причини та наслідки різновекторного політико-правового ставлення державно-організованого суспільства до місцевого самоврядування, так і, можливо, особливості його сучасної конституційної регламентації та запропонувати деякі магістральні напрямки її модернізації.

Це, по-перше, дасть змогу розглянути еволюцію місцевого самоврядування та його конституційної моделі як єдиний процес виникнення, визнання, формування, становлення та розвитку, далекий від монотонності та прямолінійності. По-друге, дасть можливість виділити в загальному русі конституціоналізації інститутів публічної влади ряд якісно різних етапів з дуже неоднаковими конституційно-правовими, соціально-політичними та господарсько-економічними параметрами. По-третє, незважаючи на те, що розвиток інститутів публічної самоврядної влади в суверенній Україні характеризувався досить різкими змінами парадигм (від консервативної, інституціональної та функціонально закостенілої моделі «система рад як органів державної влади», концептуальною основою якої є так званий принцип демократичного централізму, до конституційного визнання принципу децентралізації та втілення концепції прав територіальних громад на самостійне вирішення питань місцевого значення), варто оцінювати розвиток муніципальної влади на кожному етапі її генезису як за відповідними йому конституційними та законодавчими нормами, так і за станом розвитку муніципальної доктрини, насамперед муніципальної практики.

Саме тому особливістю місцевого самоврядування як відкритої та самостійної системи, яка породжена насамперед громадянським суспільством і пов'язана з його політичною системою мережею безкінечних прямих і зворотних зв'язків, є циклічно-хвильовий характер його існування та розвитку. Незамкненість (відкритість) системи місцевого самоврядування у поєднанні з її універсальною адаптацією та об'ємною, багатоаспектною сферою прояву значною мірою ускладнюють процес її вивчення. За цих обставин місцеве самоврядування є органічною частиною навколишнього середовища та втілює в собі всю його багатогранність. Властивість відкритості забезпечує розвиток муніципальної влади як системного явища в обставинах, які зумовлюють високий ступінь її життєздатності та керованості. Разом із тим ці моменти відкритості системи місцевого самоврядування поєднуються з її нестійкістю в момент розвитку системи. Такі стани нестійкості, вибору ухвалено називати точками біфуркацій. Вони неодмінні у будь-якій ситуації народження нової якості та характеризують межу між новим та старим. Значущість точок біфуркації ще й у тому, що тільки в них можна несилосим, інформаційним способом, тобто навіть найслабкішими впливами, змінювати поведінку системи, впливати на її долю [2, с. 297].

Тому, наприклад, якщо вважати систему місцевого самоврядування правонаступницею системи місцевих рад народних депутатів, про що свідчить еволюційний шлях оновлення чинного в цій сфері законодавства, то точкою біфуркації в розвитку муніципальної влади, мабуть, і стала ст. 7, яка закріпила, що в Україні *визнається та гарантується місцеве самоврядування*, а також ст. 140 Конституції України, якою уперше у конституційному законодавстві був введений термін «територіальна громада» та у якій закріплюється, 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 та законів України.

Ці конституційні новели, насамперед в аспекті конституювання суб'єктно-об'єктного складу муніципальної влади, були воістину революційними для свого часу як з доктринальної та нормативної точки зору, так і з точки зору конституційної практики правореалізації та правокористування. Адже за Конституцією (Основним законом) України 1978 р. (зі змінами і доповненнями) не тільки проголошувалося, що «вся влада в Україні належить народові», який «здійснює державну владу через ради народних депутатів, які становлять політичну основу України» (ст.2), а й встановлювалося, що «ради народних депутатів – Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим і місцеві ради народних депутатів – обласні, районні, міські, районні в містах, селищні та сільські ради народних депутатів – становлять єдину систему представницьких органів державної влади України» (ст.78). Також в окремій главі 14 «Місцеві ради народних депутатів» визначалося, що *органами державної влади* в областях, районах, містах, районах у містах,

селищах і селах України є обласні, районні, міські, районні в містах, селищні, сільські ради народних депутатів (ст.124), які в межах своєї компетенції вирішують *усі питання місцевого значення*, виходячи з інтересів громадян, які проживають на їх території, і державних інтересів, проводять у життя рішення *вищих органів державної влади*, координують діяльність *нижчих рад народних депутатів*, забезпечують додержання законності та правопорядку, беруть участь в обговоренні питань республіканського значення, вносять з цих питань свої пропозиції.

Ухвалений ще за часів існування СРСР Закон «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р., який проголошувався *«основою реалізації державної влади і місцевого самоврядування, утвердження повноти народовладдя на відповідних адміністративних територіях»* (Преамбула Закону), передбачав, що до системи місцевого самоврядування включаються «сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні ради народних депутатів та їх органи, які є *державними органами місцевого самоврядування*» (частина перша ст.2).

Нова редакція Закону «Про місцеві ради народних депутатів, місцеве та регіональне самоврядування в Україні» від 26 березня 1992 р. закріплювала місцеве самоврядування як основу демократичного устрою влади в Україні, визначаючи, що це *«територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази»*, фактично відмовляючись від характерної для доктрини радянського будівництва термінології. Фактично це означало відмову від радянської моделі територіальної організації влади, хоча на конституційному рівні, як вже зазначалося, вона продовжувала існувати до ухвалення чинної Конституції України.

Значною мірою така еkleктична модель конституційно-правової регламентації місцевого самоврядування була наслідком стану розвитку конституційної доктрини місцевої влади та самоврядування, яка існувала на межі 80-х – 90-х років минулого століття, з характерними для неї висновками про те, що «становлення системи місцевого самоврядування відбувається через пошук нових форм реалізації народної ініціативи, зміни функцій, реорганізацію як об'єднаних апаратно-державних структур, так і неефективно діючих рад», які водночас «хоча і не розкрили дотепер своїх потенційних можливостей, але цілком можуть це зробити, якщо провести радикальні перетворення в їх нинішньому політико-правовому статусі», і в силу останнього з визнанням «неухваленими пропозицій щодо «десоветизації» як «повної ліквідації рад» і необхідністю «забезпечити їх перетворення з фактично представницьких органів влади на дієві органи місцевого самоврядування» [1, с. 11].

Утім, деякі спроби подолати відповідні стереотипи та зробити суттєві кроки в напрямі модернізації конституційної моделі місцевої влади були й у перші роки незалежності. Так, наприклад, ще в ст. 224 проекту Конституції України, винесеного Верховною Радою України на всенародне обговорення 1 липня 1992 р., зустрічалося положення про те, що «місцеве самоврядування здійснюється населенням міст, селищ і сіл (*територіальними громадами*) безпосередньо або через обрані ним органи». У Конституційному Договорі між Верховною Радою України і Президентом України «Про основні засади організації і функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до ухвалення нової Конституції України» від 8 червня 1995 р. вживався термін *«територіальний колектив громадян»* з визначенням його ролі як первинного суб'єкта місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим закріплення в Конституції України місцевого самоврядування як права територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста (частина перша ст.140) стало в цілому висхідним етапом конституційної еволюції суб'єктного складу місцевого самоврядування. Тому абсолютно логічно, що в ухваленому на основі Конституції України та чинному на сьогодні Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. не тільки закріплювалося, що територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр (ст.1), а й визначалося її місце серед інших елементів системи місцевого самоврядування (ст.5) як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень (ст.6).

Попри ці позитивні кроки, слід констатувати, що наявна законодавча база місцевого самоврядування в Україні та проекти, які реалізовувалися в галузі становлення та розвитку територіальних громад, мали

фрагментарний характер і були спрямовані лише на вирішення окремих питань конституювання їх статусу. Тому, на думку багатьох експертів з питань конституційного права, актуальним є комплексне вирішення головної проблеми організації та функціонування місцевого самоврядування в сучасній Україні, а саме створення конституційно-правових умов для становлення територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, основних носіїв його функцій і повноважень.

У силу цього, мабуть, закономірно, що в сучасних конституційно-проектних і законодавчих ініціативах, попри діаметрально протилежні доктринальні позиції, спостерігається відповідна тенденція щодо унормування статусу територіальних громад. Більшість офіційних конституційно-проектних пропозицій щодо внесення змін до Конституції України, які розроблялися та ініціювалися парламентськими фракціями, окремими народними депутатами або главою держави останніми роками, прямо стосувалися інститутів місцевого самоврядування (дивись, наприклад, проект Закону «Про внесення змін до Конституції України», внесений народними депутатами України С.Б. Гавришем, Р.В. Богатирьовою, К.Т. Ващук та ін., реєстр. № 4105 від 04.09.2003 р.; проект Закону «Про внесення змін до Конституції України», внесений Президентом України Л.Д. Кучмою, реєстр. № 3207 від 19.06.2003; проект Закону «Про внесення змін та доповнень до Конституції України», внесений народним депутатом України А.С. Матвієнком, реєстр. № 3395 від 16.04.2003 р.; проект Закону «Про внесення змін до Конституції України», внесений Президентом України В.А. Ющенком, реєстр. № 4290 від 31.03.2009 р. та ін.).

Вагомий концептуальний потенціал в аспекті як осмислення політичного бачення перспективних напрямів розвитку конституційної моделі організації місцевого самоврядування та вітчизняного муніципалізму, так і розуміння потенційних сценаріїв у розвитку муніципальної реформи містять і альтернативні конституційно-проектні ініціативи низки політичних партій та громадських організацій (дивись, наприклад: Національна Конституція (проект Всеукраїнського об'єднання «Свобода»), в ред. від 17 квітня 2008 р.; Конституція України (нова редакція), проект, розроблений та запропонований Комуністичною партією України; проект, запропонований експертами Української Гельсінської спілки з прав людини та Харківської правозахисної групи (проект Конституції України (2012) із постатейними коментарями) та ін.), хоча й вони не містили оптимальних «рецептів» щодо формування ефективної конституційної моделі місцевого самоврядування. Вагомі напрацювання мала і Конституційна Асамблея, утворена у 2012 році. Попри її ліквідацію Президентом України П.О. Порошенком 1 грудня 2014 року, розроблені нею концептуальні позиції в частині щодо місцевого самоврядування, за всієї їх дискусійності, не втратили своєї актуальності.

Концептуальний аналіз офіційних та інших версій законопроектів про внесення змін до Конституції, розроблених у 2003-2015 роках, дає підстави зробити висновок про наміри (або принаймні декларування) їхніх ініціаторів змінити філософію усієї моделі врегулювання діяльності місцевого самоврядування. По суті, пропонується перейти від чинної консервативної моделі місцевого самоврядування, за якої місцеве самоврядування здійснюється лише на рівні територіальних громад, а на рівні регіонів – областей і районів – носить фактично символічний характер, до повноцінної системи місцевого самоврядування на усіх рівнях організації суспільства. Так, надання представницьким органам місцевого самоврядування на регіональному рівні (районним та обласним радам) права на утворення власних виконавчих органів перетворило б ці органи на самодостатні суб'єкти місцевого самоврядування, які змогли б повноцінно представляти спільні інтереси територіальних громад.

Варто зазначити, що у квітні 2014 р. Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України було підготовлено пропозиції щодо змін до Конституції України. Ці пропозиції спрямовувалися на реалізацію «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. Необхідність таких змін обумовлена тим, що саме Конституція визначає основи системи влади і без відповідних змін провести реформу неможливо. У зазначеному контексті основні зміни передбачали запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України – область, район, громада – з повсюдністю місцевого самоврядування та передачу функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня. У силу цього передбачалося у ст.140 Конституції закріпити положення, згідно з яким органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси громад району та області, є районні та обласні ради та їх виконавчі органи. Аналогічні за суттю та змістом положення знайшли своє закріплення й у проекті Закону «Про внесення змін до

Конституції України (щодо децентралізації влади)» (внесений Президентом України П.О. Порошенком, реєстр. № 2217а від 01.07.2015 р.), попередньо схваленому Верховною Радою України, що слід усіляко підтримувати й вітати.

Водночас у багатьох версіях законопроектів щодо змін до Конституції є певні недоліки, спірні моменти, неузгоджені положення тощо. Насамперед вони пов'язані із фрагментарною та суперечливою регламентацією правосуб'єктності первинного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади. Так, сумнівною з точки зору муніципальної теорії є спроба в низці версій наявних законопроектів взагалі відмовитися від категорії «територіальна громада», замінивши її термінами «громада» або «жителі громади» (проект, внесений народним депутатом України А.С. Матвієнком, реєстр. № 3395 від 16.04.2003 р. або президентський проект, реєстр. № 4290 від 31.03.2009 р.), або, по суті, звузити обсяг її правосуб'єктності до статусу адміністративно-територіальної одиниці (проект Всеукраїнського об'єднання «Свобода»).

Такого роду пропозиції були передбачені й у проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», запропонованому у квітні 2014 р. Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Зокрема, частину першу ст.140 пропонувалося викласти у редакції, згідно з якою «місцеве самоврядування є правом і спроможністю *жителів громад* у межах Конституції та законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування». Аналогічні пропозиції містив і внесений 26 червня 2014 р. Президентом України П.О. Порошенком проект Закону «Про внесення змін до Конституції України» (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування), реєстр. № 4178а.

Частково ці недоліки було подолано у проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», підготовленому та схваленому Конституційною Комісією та переданому Президенту України. У ст.140 проекту закріплювалося, що *територіальна громада* здійснює місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування шляхом самостійного регулювання суспільних справ місцевого значення та управління ними в межах Конституції та законів України. *Територіальну громаду становлять мешканці поселення чи поселень відповідної громади*. Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо шляхом місцевих референдумів та в інших формах, визначених законом.

Утім, визнаючи в цілому прогресивний характер змін, які запропоновані Президентом України в частині щодо децентралізації публічної влади та розвитку місцевого самоврядування, зазначимо, що запропонована модель конституційно-правового статусу територіальних громад залишається незавершеною, фрагментарною як з точки зору закріплення базових дефініцій, встановлення принципів муніципальної діяльності, так і з точки зору визначення чіткої моделі регламентації завдань і функцій територіальних громад.

На наш погляд, вразливість та суперечливість сучасних конституційно-проектних робіт у частині щодо місцевого самоврядування значною мірою пов'язана з тим, що фундаментальною проблемою розвитку місцевого самоврядування є відсутність чіткої доктринальної основи цього політико-правового інституту, невизначеність його правової природи та перспективних напрямків розвитку як виду публічної влади – муніципальної влади.

У тексті Конституції доцільно було закріпити принцип, згідно з яким місцеве самоврядування – це самостійний та організаційно відокремлений від органів державної влади вид публічної влади, який здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи та посадових осіб місцевого самоврядування. Такого роду норма створювала б конституційні умови для формування в Україні муніципальної влади як окремого виду публічної влади, її поділу не тільки по горизонталі – на законодавчу, виконавчу та судову, а й по вертикалі – державну та муніципальну.

Необхідно було посилити акцент на первинності територіальної громади як основного суб'єкта місцевого самоврядування, причому з посиланням на те, що *статус територіальної громади регулюється окремим законом*. Також у тексті Конституції необхідно чітко зафіксувати положення, що держава гарантує усі права територіальних громад, при цьому зробити акцент на тому, що вони мають *усю повноту прав юридичної особи*.

Не менш важливого значення як у концептуально-конституційному, так і в прикладному аспекті набуває питання щодо компетенції місцевого самоврядування та його суб'єктів, способів та обсягів конституційно-правової регламентації, форм співвідношення власних і делегованих, обов'язкових і факультативних компетенцій, змісту компетенції тощо.

Аналіз вітчизняної моделі місцевого самоврядування свідчить, що в Україні регулювання питань місцевого значення є досить суперечливим і концептуально неузгодженим із принципом визнання та гарантування місцевого самоврядування як права територіальної громади – первинного суб'єкта муніципальної влади. Це призвело до ряду суперечностей у законодавстві про місцеве самоврядування та негативних наслідків у практичній діяльності територіальних громад.

Насамперед відсутність законодавчого визначення «питань місцевого значення» як основного об'єкта муніципальної влади призвело до того, що в Україні компетенція місцевого самоврядування закріплена за традиційно-галузевим принципом. Цей підхід спрямований не на територіальну громаду, тобто не на мешканців, як цього вимагає Конституція України, а на сфери місцевого життя, у яких є компетентними органи цих територіальних громад та їх повноваження: виключні, власні (самоврядні), делеговані. Дві останні групи мають галузевий характер і не розмежовуються щодо надання відповідних публічних послуг населенню на різних рівнях системи місцевого самоврядування, зокрема в залежності від чисельності мешканців – членів територіальних громад. Так, однакові сфери місцевого життя та відповідні ним повноваження закріплюються за територіальними громадами невеликих сіл та міст-мегаполісів.

Ст.140 чинної Конституції України визнає право територіальних громад самостійно *вирішувати питання місцевого значення* в межах Конституції та законів України. Визнання на конституційному рівні наявності «питань місцевого значення», безумовно, сприяє територіальним громадам, їх органам в активному відстоюванні своїх прав. Саме специфічним змістом питань місцевого значення місцеве самоврядування зобов'язане своїм виникненням та існуванням. А ефективне вирішення питань місцевого значення, створення сприятливих умов для забезпечення повсякденних потреб місцевих жителів – це і є реалізація одного з ключових прав людини і громадянина, яке гарантується демократичною державою, – права на гідне життя.

Аналіз вітчизняної моделі місцевого самоврядування свідчить, що в Україні зроблено вибір на користь моделі регулювання питань місцевого значення за схемою «дозволено лише те, що передбачено законом». Адже місцеве самоврядування в Україні може здійснюватися в рамках Конституції та законів України (ст.140 Конституції України). Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» значною мірою є своєрідним каталогом функцій і повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування. По суті, це не закон про місцеве самоврядування, не закон про територіальні громади, а закон про органи та посадових осіб місцевого самоврядування, їх функції та повноваження.

Територіальним громадам як «первинним суб'єктам місцевого самоврядування, основним носіям його функцій та повноважень» (ст.6 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») уваги фактично не приділяється, принаймні чітко не визначена сфера їх виключної прерогативи, у т.ч. не встановлено, що таке «питання місцевого значення», а звідси і виникають проблеми перерозподілу функцій та повноважень місцевого самоврядування «основного їх носія», яким є територіальна громада, на користь інших суб'єктів. Важко розподіляти ті функції та повноваження суб'єкта, про які немає чіткої уяви в законодавця.

Слід зазначити, що в проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», попередньо схваленому 31 серпня 2015 р. Верховною Радою України (реєстр. № 2217а), запропоновано встановити, що територіальна громада здійснює місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування шляхом самостійного регулювання *суспільних справ місцевого значення* та управління ними в межах Конституції та законів України (частина перша ст.140 проекту). У цьому положенні, як ми бачимо, «зникають» передбачені чинною Конституцією України «питання місцевого значення», а вводяться так звані «суспільні справи місцевого значення», що, в цілому, відповідає наявному сьогодні офіційному перекладу Європейської Хартії місцевого самоврядування, але залишається дискусійним у доктринальному аспекті.

Аналіз муніципального досвіду зарубіжних країн, а також вітчизняної муніципальної практики в аспекті визначення засад компетенції місцевого самоврядування дає нам підстави висловити своє

бачення щодо викладення окремих положень Конституції України. На наше переконання, у Конституції України необхідно було б закріпити положення про те, що місцеве самоврядування є визнаним та гарантованим державою правом і реальною можливістю територіальної громади самостійно, у власних інтересах та під свою відповідальність або відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення на підставі та в межах Конституції та законів України. Така конституційна формула значною мірою сприяла б посиленню конституційно-правового статусу територіальних громад і створювала б ґрунтовні підвалини для розвитку компетенції місцевого самоврядування. Адже важливий акцент, який робиться у цій пропозиції, – це об'єкти місцевого самоврядування – питання місцевого значення, які мають не абстрактно-декларативний характер, а знаходять своє втілення в конкретних функціях і повноваженнях суб'єктів місцевого самоврядування, насамперед у правах людини в конкретних сферах муніципального життя.

У цьому контексті в Конституції необхідно чітко закріпити, що головною метою та обов'язком здійснення місцевого самоврядування є утвердження та забезпечення прав людини, економічного, соціального та культурного розвитку територіальної громади в інтересах мешканців громади. При цьому забезпечення прав людини в процесі здійснення місцевого самоврядування гарантується системою безпосереднього волевиявлення територіальної громади, публічним захистом прав людини, поділом функцій і повноважень між органами та посадовими особами місцевого самоврядування, їх чітким відмежуванням від функцій і повноважень органів державної влади.

Спираючись на положення Європейської хартії місцевого самоврядування, вважаємо за доцільне закріпити положення про те, що з приводу питань місцевого значення територіальна громада, органи та посадові особи місцевого самоврядування повинні мати усі функції та повноваження, за винятком тих, які покладені на органи державної влади цією Конституцією та законами України. Також пропонуємо закріпити норму, згідно з якою перелік окремих функцій і повноважень територіальної громади, її органів і посадових осіб, який встановлюється у законах України, не може тлумачитися як обмеження їхніх функцій і повноважень та прав мешканців – членів територіальної громади.

На наш погляд, модернізація конституційної моделі місцевого самоврядування на цих принципах сприятиме утвердженню якісно нових підходів до організації та функціонування територіальних громад. Спираючись на відповідні норми, територіальні громади на конституційному рівні відчують себе первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій та повноважень, зможуть безпосередньо реалізовувати свою політичну та економічну правосуб'єктність і вирішувати під свою відповідальність широке коло питань місцевого значення.

Утім, сучасні конституційно-проектні ініціативи, попри деякі недоліки, значною мірою розширюють перспективи розвитку територіальних громад і місцевого самоврядування в цілому (у порівнянні з чинною конституційною моделлю), залишаючи водночас колосальний масив питань, які потребуватимуть врегулювання саме на законодавчому рівні, від стану якого багато в чому й залежатиме остаточний муніципальний прогрес в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Воробьев Н.И. Развитие местного самоуправления в СССР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Государственное право и управление ; советское строительство ; административное право ; финансовое право» / Н.И. Воробьев ; Академия общественных наук при ЦК КПСС. – М., 1991. – 22 с.
2. Синергетическая парадигма. Многообразие поисков и подходов / отв. ред. В.И. Аршинов, В.Г. Буданов, В.Э. Войцехович. – М. : Прогресс-Традиция, 2000. – 536 с.

REFERENCES

1. Vorobev, N.I. (1991), "Development of local self-government is in the USSR", Thesis abstract for Cand. Sc. (Jurisprudence), 12.00.02, Academy of social sciences at the CC CPUS, Moscow, Russia.
2. Arshinov, V.I., Budanov, V.G. and Voytsekhovich, V.E. (editors) (2000), *Sinergeticheskaya paradigma. Mnogoobrazie poiskov i podkhodov* [Synergetics paradigm. Variety of searches and approaches], Prohress-Traditsiya, Moscow, Russia.