

УДК 352.9:323.2

С. Г. Серьогіна, доктор юридичних наук, доцент, директор НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Муніципальна реформа як чинник удосконалення функціонування системи місцевого самоврядування в Україні

У статті розглянуто проблемні питання конституційно-правового регулювання інституту місцевого самоврядування в Україні та окреслено основні напрями його вдосконалення в аспекті змін концептуального, інституційного, територіального, матеріально-фінансового характеру.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, муніципальна реформа, конституційна реформа.*

Місцеве самоврядування – одна з фундаментальних демократичних засад конституційного ладу України, процеси реформування його набувають значення найважливішої тенденції розвитку всієї системи української державності. Серед актуальних теоретичних і практичних проблем формування сучасної моделі місцевого самоврядування особливо важливими є питання визначення його місця та ролі в механізмі публічної влади, концептуальне обґрунтування та практична реалізація муніципальних прав і свобод людини та громадянина, утвердження збалансованих взаємовідносин центральної влади та територіальних громад, місцевих представницьких і вико-

навчих структур, публічно-владних інститутів і самодіяльних структур громадянського суспільства.

Сформульовані нині в зарубіжній і вітчизняній науці загальнометодологічні положення та підходи мають безпосереднє відношення до конституційної моделі місцевого самоврядування й доктрини локальної демократії, яка є визначальною для цивілізованого становлення та розвитку муніципальної влади [1–4].

Досвід становлення місцевого самоврядування в європейських країнах дозволив виробити принципи, які апробовані та втілені у багатьох державах та закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування. На жаль, під час розроблення Основного Закону України й чинного Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» більшість принципів європейської моделі місцевого самоврядування залишилися поза межами правової регламентації у вітчизняному законодавстві.

На сучасному етапі конституційного реформування постає необхідність приведення конституційно-правової основи місцевого самоврядування у відповідність до документів Ради Європи та Європейського Союзу і насамперед Європейської хартії місцевого самоврядування та протоколів до неї [5]. Відповідні конституційні перетворення мають бути спрямовані передусім на подолання тих проблем, що виникли в процесі імплементації принципів Хартії в законодавство України і пов'язані з відмінностями концептуальних підходів до розуміння сутності місцевого самоврядування, суб'єктного складу, компетенції, організаційних особливостей та принципів правового регулювання місцевого самоврядування.

Урахування норм Європейської хартії місцевого самоврядування, на наш погляд, дасть змогу:

- визначити поняття та принципи місцевого самоврядування, регіональної політики і розвитку;
- створити конституційно-правові засади формування дієздатних та самодостатніх територіальних громад;
- сформувати конституційно-правові умови для реалізації невід'ємного права членів територіальних громад на участь у здійсненні місцевого самоврядування;

- оптимізувати конституційну модель системно-структурної організації публічної влади на місцевому рівні;
- посилити конституційні гарантії правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування.

У першу чергу постають завдання чіткого конституційного визначення правової природи місцевого самоврядування, уніфікації концептуальних підходів до розуміння сутності місцевого самоврядування в базових законодавчих документах. Згідно з ч. 1 ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування розуміється лише як право територіальної громади (на відміну від визначення, що міститься в Європейській хартії місцевого самоврядування) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України, що не підкріплене можливістю його реалізації.

Зазначене, зокрема, не сприяє інноваційній моделі розвитку, яка передбачає існування так званих «спроможних» територіальних громад. Таке становище певною мірою зумовлене тим, що в Основному Законі держави відсутня норма, у якій би містилась вимога про можливість створення адміністративно-територіальної одиниці лише за умови, коли органи територіальної громади цієї одиниці здатні забезпечити надання мінімального обсягу публічних послуг (що, до речі, практикується у країнах Західної Європи). Цьому також не сприяє відсутність конституційного відмежування поняття адміністративно-територіальної одиниці, яка утворюється державою з метою організації системи управління на відповідній території та надання населенню доступних публічних послуг, від поняття територіальних поселень людей – село, селище, місто.

У зв'язку із цим потребує перегляду поняття місцевого самоврядування, яке має визначатися не лише як право, але й спроможність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування здійснювати регулювання і управління суспільними справами місцевого значення в межах, визначених Конституцією і законами України.