



КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА МОДЕРНІЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ



Микола ПУХТИНСЬКИЙ,
старший науковий
співробітник Інституту
держави і права
ім. В. М. Корецького
НАН України, кандидат
юридичних наук, доцент

Конституційно-правова модернізація місцевого врядування відбувається в процесі трансформації муніципальної влади у контексті євроінтеграції України. Складовими такої інтеграції є: формування європейської моделі муніципальної влади, місцевого самоврядування та врядування в Україні; впровадження в українську муніципальну практику європейських інструментів та стандартів доброго, належного (good governance) врядування; імплементація цих стандартів у конституційно-правову матерію.

Процес оновлення Конституції України зумовлює активізацію наукових досліджень проблем здійс-

нення публічної влади, зокрема, на територіальному рівні її організації, врахування зарубіжного, передусім, європейського досвіду функціонування публічно-владних інституцій.

Парадокс полягає в тому, що існує теоретико-методологічна, конституційно-правова основа реального функціонування публічної муніципальної влади; напрацьовано безліч концептуальних проєктів нормативних документів, спрямованих на її вдосконалення та розвиток, які апробовані на регіональних, всеукраїнських, міжнародних конференціях, муніципальних слуханнях, семінарах, інших заходах; існують т.зв. «кращі практики» місцевого самоврядування, зокрема, в рамках Всеукраїнського конкурсу проєктів та програм розвитку місцевого самоврядування, «полігони» муніципальної реформи, підтримані зарубіжними донорами; необхідність впровадження принципів локальної демократії задекларована на найвищому державному рівні — всіма Президентом України, починаючи з Л.М.Кравчука, чий підпис стоїть під першими законодавчими актами про місцеве самоврядування, Л.Д.Кучми — щодо чинних конституційно-правових актів, В.А.Ющенка, який проголосив відоме гасло: «Україна має стати державою самоврядних громад» і, нарешті, чинного Глави держави, який визнає пріоритетним напрямом державної політики — вибір оптимальних шляхів розвитку місцевого самоврядування, реформування системи місцевої влади і адміністративно-територіального устрою.

В той же час, в Україні завжди існував брак політичної волі, а частіше прихований чи неприхований супротив щодо модернізації муні-

ципальної влади. Як правило, політикум виборював розподіл влади в центрі, згори. Його мало цікавив «фундамент», розв'язання проблем місцевого і регіонального розвитку. Використовуючи «радянську» термінологію, державне будівництво відбувалось навпаки: спочатку — «політичний дах», а вже потім демократичний «фундамент».

Розв'язання проблем локальної демократії на сучасному етапі державотворення пов'язано із формуванням Конституційної Асамблеї, початком чергового етапу конституційної реформи¹. Одне із її нагальних завдань — вирішення питань, які не дозволяли здійснювати дієве врядування на місцевому і регіональному рівнях організації публічної влади. Ці питання сформульовані практикою реалізації Конституції, законодавчих актів у сфері місцевого і регіонального розвитку, доктринальними дослідженнями стосовно проведення муніципальної, адміністративної реформи, реформи адміністративно-територіального устрою України, негативними результатами впровадження Європейської хартії місцевого самоврядування.

Слід визнати, що в чинну редакцію Основного Закону були закладені суперечливі положення. Проте, переважно, вони стосувалися не XI розділу («Місьцеве самоврядування»), а інших розділів Конституції, передусім, щодо територіального устрою (розділ IX) та «інших органів виконавчої влади» (розділ VI).

По-перше, у статті 133 Конституції відображена архаїчна, «сов'єтська» модель системи адміністративно-територіального устрою, в якій змішані адміністративно-територіальні одиниці (Автономна Республіка Крим,

¹ Див.: Указ Президента України «Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї» від 25 січня 2012 року № 31/2012. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.president.gov.ua./documents/14411.html; Указ Президента України «Про Конституційну Асамблею» від 17 травня 2012 року № 328/2012. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.president.gov.ua./14752.html



області, райони, райони в містах) та поселення (міста, селища і села). Адже, слід розрізняти штучні адміністративно-територіальні утворення (області, райони і т. ін.), які формуються державою для забезпечення системи управління від природних, Богом даних і невідчужуваних від людей, поселень, якими є села, селища та міста. Означена мішанина веде до дезорганізації системи територіального устрою, не дає можливості проведення повноцінної адміністративно-територіальної реформи. В цій же статті перераховані існуючі області, що відповідає радянській традиції державотворення, але не створює умов для подальшого розвитку регіонів в країні.

По-друге, у VI розділі Конституції, в статтях 118, 119, закладається дуалізм публічної влади в особі місцевих державних адміністрацій та районних і обласних рад. При цьому останні не природним способом делегують свої повноваження місцевим органам виконавчої влади. Таким чином, створюються передумови для дублювання повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

XI розділ Основного Закону також не позбавлений недоліків, про що свідчить практика реалізації Конституції. Основний з них — невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування та його засадничого принципу — повсюдності в системі адміністративно-територіального устрою.

Все це не дає можливості проведення повноцінної реформи територіальної організації влади, яку частіше називають реформою місцевого самоврядування.

На офіційному державному рівні проблеми трансформації муніципальної влади знаходять все ширше відображення. Показовими в цьому сенсі є виступи Глави держави. Так, у виступі на міжнародних муніципальних слуханнях «Розвиток належного врядування на місцевому та регіональному рівнях» 1 листо-

пада 2011 року Президент України відзначав: «Великою мірою саме від самоврядування залежить подальший розвиток громадянських свобод і власне громадянського суспільства, демократичні засади держави, європейський поступ України. ... Регіональне управління та місцеве самоврядування нерозривно пов'язані з «демократією участі» на місцях. ... Мова йде про якісно нову філософію врядування, і нове бачення шляхів вирішення проблем. (виділ.: авт.) На жаль, хоча у Конституції і закріплений високий статус територіальних громад, на сьогодні в Україні зберігається дуже консервативна, пострадянська версія організації місцевого самоврядування. Це коли територіальні громади потенційно мають права, але не мають можливості їх реалізувати ... основою реформування має бути розширення прав територіальних громад, децентралізація влади та нова якість адміністративних послуг населенню»².

На першому засіданні Конституційної Асамблеї Глава держави зазначив: «Окремої уваги заслуговує реформа місцевого самоврядування. Варто відзначити, що місцеве самоврядування як основа конституційного ладу України виступає одним із найважливіших принципів організації та функціонування публічної влади. Акцент у реформі місцевого самоврядування має бути зосереджений на громаді — територіальній основі місцевого самоврядування»³.

До термінів «врядування», «добре, належне врядування» (good governance) доцільно звернутись окремо з точки зору їх поширення у вітчизняній правовій науці та можливого використання в конституційно-правовій практиці. Для початку варто дослідити етимологію цього терміну і його походження.

Поняття врядування є багатограним. В нього, в залежності від предмету дослідження, вкладається різний зміст. Принаймні, доцільно виділяти наступні аспекти врядування: багаторівневе врядування;

європейське врядування; глобальне, світове врядування; «добре, належне врядування», яке позиціонується Радою Європи; врядування в межах політико-правової системи конкретної країни; адміністративно-правовий, управлінський; конституційно-правовий аспект врядування. Одночасно, «врядування» виступає як дієва форма взаємодії різнопланових елементів політичної системи суспільства, і як політико-правова категорія.

Щодо локальної демократії, врядування — це інституційна складова громадянського суспільства, публічної влади, яка формується на місцевому та регіональному рівнях її організації і за певних умов може перетворитися на цілісну систему. Місцеве врядування включає не лише елементи системи місцевого самоврядування (територіальні громади, представницькі, виконавчі органи, відповідних голів громад, органи самоорганізації населення), а й жителів, населення адміністративно-територіальних одиниць, місцеві органи виконавчої влади, інститути громадянського суспільства, бізнес (громади) середовище. Тобто, це ті суб'єкти, які мають активно впливати на розбудову сучасної системи місцевої демократії і які необхідно залучати в процес трансформації муніципальної влади⁴.

Таке бачення системи локальної демократії передбачає і певний механізм її правового, законодавчого забезпечення, в якому перше місце належить конституційним основам територіального устрою, територіальної організації публічної влади, місцевого врядування, далі може йти органічний конституційний закон «Про засади місцевого врядування в Україні», а слідом закони про самоврядування громади, про організацію врядування в районі та області. При цьому відпадає необхідність прийняття окремого закону про адміністративно-територіальний або територіальний устрій України, основи якого мають визначитися в Конституції, а процесуальні положення

² Виступ Президента України на міжнародних муніципальних слуханнях «Розвиток належного врядування на місцевому та регіональному рівнях» 01. 11. 2011 року. — [Електронний ресурс] / Режим доступу: www.President.Gov.ua/news/21776.html

³ Виступ Президента України на першому засіданні Конституційної Асамблеї 20. 06. 2012 року. — [Електронний ресурс] / Режим доступу: www.President.gov.ua/news/24550.html

⁴ Див, зокрема: Указ Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» від 24 березня 2012 року № 212 / 2012. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.president.gov.ua/news/



— в законі про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою. Саме такий підхід є комплексним.

У цій статті свідомо не використовується категорія «реформа», яка поширена у політичному дискурсі, оскільки неможливо реформувати, скажімо, місцеве самоврядування, якщо воно є. Інша справа, якщо його не має в повноцінному вигляді щодо забезпечення реалізації засадничих принципів самоврядування. Проте, принаймні його ознаки присутні в політичному житті країни і тому доцільніше вести мову про модернізацію, трансформацію місцевого самоврядування, муніципальної влади. Об'єктивно процес реформації пов'язаний з іншими сферами публічного управління, організації публічної влади: адміністративною, територіальною, фінансовою, які насправді потребують реформування. Адміністративна та адміністративно-територіальна — є суттєвими складовими конституційно-правової модернізації муніципальної влади, місцевого самоврядування.

Адміністративно-правова складова пов'язана з визначенням системи місцевого врядування, підвищенням ефективності його функціонування, наданням якісних публічних, адміністративних послуг населенню⁵, практичним запровадженням принципу субсидіарності, чітким розмежуванням повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також органами місцевого самоврядування різних рівнів.

Адміністративно-територіальна складова лежить в площині визначення територіальної основи місцевого самоврядування через проведення адміністративно-територіальної реформи та впровадження принципу повсюдності місцевого самоврядування.

Проблемами конституційної модернізації територіальної організації влади, територіального устрою, місцевого самоврядування в рамках Конституційної Асамблеї займається комісія з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування. На засіданнях ко-



Засідання Конституційної Асамблеї, 21 червня 2013 року

місії обговорюються концептуальні засади внесення змін до Конституції щодо територіального устрою та місцевого самоврядування. На засіданні Конституційної Асамблеї 21 червня 2013 року обговорювалася Концепція внесення змін і доповнень до Конституції України.

В положеннях Концепції щодо територіального устрою та місцевого самоврядування зазначається, зокрема, наступне.

На зміну положень чинної Конституції України пропонується запровадити трирівневу систему адміністративно-територіального устрою: регіони (Автономна Республіка Крим, області, місто Київ, Севастополь); райони; громади — одне або декілька поселень, зокрема, місто, село, селище з прилеглими до них територіями.

Є потреба у конституюванні нової адміністративно-територіальної одиниці — громади, яка має утворюватися в порядку, визначеному законом, з урахуванням історично сформованої спільності соціально-економічної інфраструктури, наявності умов і можливостей для надання населенню публічних послуг відповідно до встановлених стандартів і забезпечення належного функціонування місцевого самоврядування.

Необхідно привести конституцій-

но-правові засади місцевого самоврядування у відповідність з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування та протоколів до неї, визначити конституційно-правові умови реалізації невід'ємного права членів територіальних громад на участь у здійсненні місцевого самоврядування, посилити гарантії правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування.

Міське самоврядування має визначатися не лише як право, але й як спроможність територіальної громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб здійснювати регулювання і управління суспільними справами місцевого значення в межах, визначених Конституцією і законами України.

Міське самоврядування має здійснюватися на рівні громади, району, регіону.

Необхідно передбачити право на добровільне об'єднання не лише сільських, а й інших територіальних громад. Добровільне об'єднання територіальних громад має здійснюватися в порядку, визначеному законом.

Доцільно створити конституційну основу для створення обласними та районними радами власних виконавчих органів.

⁵ Див.: Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: Практичний посібник \ [Бригілевч І.І., Ванько С.І., Загайний В.А., Коліушко І.Б., Курінний О.В., Стоян В.О., Тимошук В.П., Шиманке Д.] / За заг. ред.. Тимошука В.П. — Київ, СПД Москаленко О.М., 2010. — 440 с.