



Олександр Батанов,
доктор юридичних наук, професор,
керівник Центру місцевого самоврядування
при Інституті держави і права
імені В. М. Корещького НАН України

УДК 342.5

Деякі концептуальні проблеми реформи конституційної моделі місцевого самоврядування в сучасній Україні

Конституція України, прийнята на п'ятій черговій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, сьогодні діє як нормативно-правовий акт найвищої юридичної сили. Належне застосування усіх положень Основного Закону є невід'ємною ознакою демократичної, соціальної, правової держави та ефективного функціонування не тільки вищих органів публічної влади, а й органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Проблема ефективного функціонування органів публічної влади та управління в Україні не може бути вирішеною без докорінного реформування конституційно-правового статусу та засад діяльності місцевого самоврядування. Адже саме на конституційному рівні закріплюється принцип визнання та гарантування місцевого самоврядування, зафіксовані базові засади його організації та функціонування, по суті встановлено параметри національної муніципальної моделі.

Відразу після прийняття Конституції України, її положення щодо

місцевого самоврядування стали предметом гострої критики з боку муніципальної громадськості, політичних партій, науковців, окремих політиків тощо, що й актуалізувало необхідність внесення змін до Основного Закону в відповідній частині, детермінувавши появу низки відповідних проектів.

Велика кількість офіційних законопроектів щодо внесення змін до Конституції та їх версій, авральний характер їх обговорень та внесення змін до Конституції законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII, від 21 лютого 2014 року № 742-VII, призвело до ще більшої заплутаності у вітчизняній моделі місцевого самоврядування.

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 або опосередковано торкалися



інститутів місцевого самоврядування (див., наприклад, Проект Закону України «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 України «Про внесення змін до Конституції України», внесений Президентом України Л. Д. Кучмою. Реєстр. № 3207 від 19.06.2003; Проект Закону України «Про внесення змін та доповнень до Конституції України», внесений народним депутатом України А. С. Матвієнком. Реєстр. № 3395 від 16.04.2003 р.; Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України», внесений Президентом України В. А. Ющенком. Реєстр. № 4290 від 31.03.2009 р. та ін.).

Вагомий концептуальний потенціал, як в аспекті осмислення політичного бачення перспективних напрямів розвитку конституційної моделі організації місцевого самоврядування та вітчизняного муніципалізму в цілому, так і розуміння потенційних сценаріїв у розвитку муніципальної реформи, містять і альтернативні конституційно-проектні ініціативи низки політичних партій та громадських організацій (див., 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 постаційними 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 у частині щодо місцевого самоврядування, за всієї їх дискусійності, не втратили своєї актуальності.

Пропозиції щодо зміни існуючої конституційної моделі місцевого самоврядування передбачені й у проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», запропонованому у квітні 2014 року Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, а також у проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України», внесеному Президентом України П. О. Порошенком 26 червня 2014 року (реєстр. № 4178 а).

Кінець 2014 – початок 2015 року засвідчив прагнення Глави держави, керівництва парламенту та Уряду до рішучих дій у сфері децентралізації та реформи конституційної моделі місцевого самоврядування, яка по суті вступила в нову фазу та переводиться у новий формат. Свідченням тому є видання Президентом України П. О. Порошенком Указу від 3 березня 2015 року № 119/2015 про утворення Конституційної Комісії як спеціального допоміжного органу при Президентові України. «Підписанням цього Указу розпочинається новий дуже важливий етап конституційної реформи», – зазначив Глава держави під час підписання документа і запевнив, що «рішення щодо зміцнення судової гілки влади, її незалежності, рішення про антикорупційні кроки влади мають бути доповнені дуже важливою складовою – реформою місцевого самоврядування, реформою про децентралізацію влади».

Враховуючи дані тенденції, вважаємо за потрібне висловити своє бачення майбутньої конституційної моделі місцевого самоврядування.

Насамперед, необхідно звернути увагу на деякі методологічні проблеми реформи конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні. Чітка позиція щодо цих проблем до-

зволить уникнути суперечностей, колізій у тексті Конституції та створить певні конституційно-доктринальні рамки для розвитку поточного муніципального законодавства.

На наш погляд, вимогою часу є не тільки косметична корекція, точкові зміни відповідного розділу Конституції України, а зміна філософії усієї моделі врегулювання діяльності місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування має сприйматись, як феномен, який одночасно має якості соціального і політичного, публічно-правового та приватноправового характеру. Це публічна влада територіальної громади з усіма її атрибутами, і, одночасно, інститут громадянського суспільства, форма самодіяльності населення, вияв його здатності управляти власними справами автономно від держави. Отже, насамперед, слід визначитися із всією муніципальною парадигмою та теорією місцевого самоврядування, яка має бути покладена в основу його конституційної та законодавчої моделі.

Тобто слід розібратися на засадах якої з теорій місцевого самоврядування (громадівська, державна, муніципального дуалізму тощо) буде проводитись реформа місцевого самоврядування в цілому та яку варто покласти в основу його конституційної моделі. Відсутність чіткої доктринальної визначеності – одна з причин суперечливості чинного вітчизняного законодавства про місцеве самоврядування.

Вважаємо, що більш перспективним та таким, що відповідає вітчизняним та європейським муніципальним традиціям, є громадівський підхід. Саме громадівське муніципальне праворозуміння вперше знайшло своє втілення у перших конституційних актах на європейському континенті. Власне кажучи поняття «самоврядування» вперше стало вживатися у зв'язку з управлінням на місцях вже наприкінці XVIII ст. – на початку XIX ст. і було обумовлено проголошенням принципу самостійності

громади від держави. У 1831 р. проблема місцевого самоврядування набула практичного характеру: у Конституції Королівства Бельгії було закріплено громадівську владу, яка існувала поряд з законодавчою, виконавчою та судовою владами і була рівноправною з ними. Таким чином, на рівні Основного закону було визнано теорію «вільної громади». Дана традиція зберігається у бельгійському законодавстві й у даний час, що підтверджує аналіз Конституції Королівства Бельгії (в ред. 2007 р.). Бельгійська конституційно-правова доктрина без застережень визнає політичний характер муніципальної влади комун і провінцій. Водночас, у даний час реалізація теорії «вільної громади» у практиці муніципального будівництва у Бельгії здійснюється із певними застереженнями, оскільки передбачає політичне протиставлення державної і муніципальної влади.

Згадаємо муніципальний досвід і інших країн сучасної Європи. Так, у даний час у найбільш чистому виді «громадівську (господарську)» концепцію місцевого самоврядування втілено у законодавстві Австрійської республіки. Концепція місцевого самоврядування, яка склалася у науці конституційного права Швейцарської Конфедерації, являє собою синтез теорії «вільної громади» та «громадівської (господарської)» теорії місцевого самоврядування. На розвиток концепцій місцевого самоврядування, що панують у державно-правовій доктрині Швейцарської Конфедерації, суттєво вплинули особливості конституційного розвитку даної держави.

По-друге, необхідно визначитися, яка з відомих світовій муніципальній практиці моделей організації місцевого самоврядування переважною мірою має бути покладена в основу його конституційної та законодавчої моделі (наприклад, а. англо-американська (англосаксонська), континентальна (французька, романогерманська, скандинавська), іберійська; б. агентська модель або модель



партнерства, в. модель партисипативної демократії або споживацька модель, г. сильний мер – рада; сильна рада – мер, сильна рада – сильний мер, рада – менеджер, комісійна тощо. В останньому випадку пошук варіанту між уніфікованою моделлю на всіх муніципальних рівнях як зараз в Україні або модель плюралізму організаційних форм місцевого самоврядування в залежності від статусу територіальних громад та розмірів населених пунктів).

Відповідь на це питання важлива з точки зору формування як самої системи суб'єктів місцевого самоврядування, форм і методів взаємовідносин і взаємодії між ними, так і в аспекті модернізації механізму публічної влади в цілому, взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади, а також у контексті реформи адміністративно-територіального устрою.

По-третє, необхідно визначитися, на принципах яких міжнародних стандартів формуватиметься конституційна модель місцевого самоврядування в Україні. Слід робити випереджальні кроки у відповідності з сучасними світовими тенденціями муніципального розвитку. Адже окрім Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року є Декларація щодо забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях, ухвалена на 14-й сесії Європейської Конференції міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за регіональне та місцеве врядування 24-25 лютого 2005 року, Європейська конвенція про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні 5 лютого 1992 року, Переглянута Європейська Хартія щодо участі молоді у громадському житті на місцевому та регіональному рівнях, прийнята Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи на 10-й пленарній сесії 21 травня 2003 р. тощо. Необхідно враховувати й ті тенденції, які існують у сучасному світі в цілому, у першу чергу розроб-

ку в рамках ООН таких документів, як Всесвітня хартія місцевого самоврядування та Декларація про норми раціонального керівництва містами: на шляху до створення «міста для всіх», проекти яких були представлені у Найробі ще у травні 2000 р.

Закріплення таких положень на універсальному та регіональному рівні за допомогою рамкових норм міжнародного права, свідчить про важливість інституту місцевого самоврядування не тільки у міжнародному аспекті, що характеризується актуалізацією і глобалізацією предметів муніципально-правового регулювання, але й в національному (внутрішньодержавному) вимірі, їх роллю у процесах формування національного муніципального законодавства, реалізації прав людини становлення муніципальної влади та ефективної моделі місцевого самоврядування в Україні.

По-четверте, у процесі удосконалення конституційно-правового статусу та засад діяльності місцевого самоврядування доцільно враховувати обмежений обсяг його конституційної регламентації, її структуру, межі та зміст.

Так, обсяг конституційного регулювання – це по суті кількісний (фактично математичний) вимір конституційних норм у частині щодо місцевого самоврядування. У чинній Конституції України є низка норм, які регулюють відповідні відносини (ст. 7, 38, 140-146). Варто встановити, які норми та у якому обсязі потребують корекції, Які кількісні параметри конституційного регулювання місцевого самоврядування потрібні. Варто обговорити чи буде збережений існуючий на сьогодні кількісний підхід до конституційних норм чи ні. Можливі різні варіанти: від збереження існуючого обсягу з змінами змістовного характеру до розширення цих обсягів до, наприклад, розмірів розділу що закріплює права людини (такі пропозиції вносилися ще під час конституційно-проектних робіт на початку 90-х років минулого століття).

Структура конституційного регулювання відображає, конструює саму композицію його змісту, дає уявлення про основні блоки питань, що підлягають конституційному регулюванню з точки зору форми викладення. Це спосіб внутрішньої побудови тексту (за логічними критеріями) на окремі складові частини, тобто порядок об'єднання однорідних конституційних норм у певні комплекси – розрізнені статті, розділи або глави та послідовність їх розміщення.

Необхідно визначити чи буде окремий розділ, розділ об'єднаний з адміністративно-територіальним устроєм, розділ, об'єднаний з питаннями щодо статусу місцевих органів державної виконавчої влади або інший варіант. Варто обговорити чи буде збережений існуючий на сьогодні композиційний підхід до конституційних норм у частині щодо місцевого самоврядування, їх нумерація, місце у тексті Конституції чи ні. Усе залежить, звичайно, від того, якого роду змін має зазнати Конституція в цілому.

Межі конституційної регламентації місцевого самоврядування важливі для того, щоб визначити, яке можливе коло базових питань (наприклад, принципи місцевого самоврядування, засади його системи, основні функції, форми взаємодії з державою, муніципальна виборча система, судовий захист, статус асоціацій місцевого самоврядування або положення щодо конституційно-правової відповідальності місцевого самоврядування тощо) має взагалі міститися у Конституції.

Необхідно обов'язково визначити, що потрібно зафіксувати у Конституції, а усе інше – за її межами, тільки у законодавстві. Це фактично ключова проблема, яка виводить на питання змісту, функцій конституційних норм. Це дозволить зекономити час у процесі дискусії по ключових проблемах, не відволікаючись на другорядні питання (зокрема, чи варто ґрунтовно визначати у Конституції питання місцевих фінансів, муніципального виборчого процесу).

Зміст конституційної регламентації місцевого самоврядування – це конкретне текстуальне, нормативне наповнення відповідних статей Конституції.

У силу цього, спираючись на вихідні засади громадського муніципального праворозуміння, у першу чергу, на конституційному рівні необхідно врегулювати статус територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій та повноважень, визначити особливості її правосуб'єктності та закріпити основні принципи самоврядування територіальної громади.

Також доцільно визначити основні функції та повноваження держави та органів державної влади у сфері самоврядування територіальних громад, закріпити механізм реалізації прав людини та громадянина у процесі самоврядування територіальних громад, зафіксувати форми та гарантії участі членів територіальних громад у здійсненні завдань, функцій та компетенції місцевого самоврядування. Необхідно визначити правові, територіальні, матеріальні, фінансові та інші основи місцевого самоврядування.

Насамперед, метою змін до Конституції України має стати вдосконалення правового статусу місцевого самоврядування в Україні у відповідності з європейськими принципами і стандартами. Необхідно створити оптимальні конституційно-правові умови для реалізації принципу визнання та гарантування місцевого самоврядування, первинним суб'єктом та основним носієм функцій та повноважень якого є територіальна громада. Саме територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування найбільш оптимально розкриває сутність та призначення місцевого самоврядування, концентрує у собі його ціннісно-смісловий зміст (базові демократичні цінності, місце та значення у громадському та конституційному механізмі). До того ж це повністю відповідає національним



історичним традиціям України та міжнародно-правовим стандартам місцевого самоврядування.

У тексті Конституції доцільно закріпити принцип, згідно якого місцеве самоврядування – це самостійний та організаційно відокремлений від органів державної влади від 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 вертикалі – державну та муніципальну.

Необхідно посилити акцент на первинності територіальної громади як основного суб'єкта місцевого самоврядування, при чому із посиленням 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 володіють усією повнотою прав юридичної особи. Питання щодо статусу територіальних громад як юридичних осіб публічного права є доволі дискусійним як у вітчизняній юридичній науці, так і у середовищі практиків місцевого самоврядування. Вважаємо, що такий підхід створив би умови для формування не тільки конституційно-правового статусу територіальних громад, а і зміцнив б їх роль, функції та значення у цивільно-правових та господарських відносинах.

Пропонуємо ввести в якості окремої конституційної норми основні принципи місцевого самоврядування, зокрема, визнання територіальної громади первинним суб'єктом місцевого самоврядування, його державної підтримки та гарантованості, гуманізму, визнання людини, її прав і

свобод найвищою соціальною цінністю та головною метою місцевого самоврядування, народовладдя і виборності, законності, поєднання державних та місцевих інтересів, субсидіарності, повсюдності, публічності і прозорості, правової, організаційно-кадрової та матеріально-фінансової самостійності і спроможності, судового захисту прав місцевого самоврядування.

Частина з цих принципів не знайшла свого закріплення ні в чинній Конституції України, ні в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Такі базові, фундаментальні принципи муніципальної демократії є обов'язковими для виконання, особливо державою, і вони мають стати ціннісними орієнтирами для побудови подальшої конституційно-правової основи місцевого самоврядування.

Необхідно перейти від існуючої нині консервативної моделі місцевого самоврядування, за якої місцеве самоврядування по суті здійснюється лише на рівні територіальних громад, а на рівні регіонів – областей і районів воно носить фактично символічний характер, до повноцінної системи місцевого самоврядування на усіх рівнях організації суспільства.

Впровадження в Україні відомого світовій муніципальній практиці принципу повсюдності місцевого самоврядування створило б правові умови для активізації життєдіяльності територіальних громад, чіткі територіальні межі їхньої муніципальної діяльності, сприяло б децентралізації публічної влади, розмежуванню функцій та повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, розширенню самостійності і відповідальності територіальних громад у вирішенні завдань життєзабезпечення і розвитку територій, міст, селищ і інших населених пунктів з урахуванням місцевої специфіки, соціально-економічних особливостей і культурно-історичних традицій громад і регіонів.

Зокрема, надання представницьким органам місцевого самоврядування на регіональному рівні (районним та обласним радам – за умовою збереження відповідних назв цих суб'єктів, або іншим органам регіонального представництва територіальних громад) права на утворення власних виконавчих органів перетворило б ці органи у самодостатні та дієздатні суб'єкти місцевого самоврядування, які змогли б повноцінно представляти та реалізовувати спільні інтереси територіальних громад.

Важливий акцент, який необхідний зробити у Конституції – це об'єкти місцевого самоврядування – питання місцевого значення, які носять не абстрактно-декларативний характер, а знаходять своє втілення у конкретних функціях та повноваженнях суб'єктів місцевого самоврядування та, насамперед, правах людини в конкретних сферах муніципального життя. Зокрема, спираючись на положення Європейської хартії місцевого самоврядування, пропонуємо чітко та однозначно 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 виключенням тих, які покладені на органи державної влади цією Конституцією та законами України.

Також пропонуємо закріпити норму, згідно якої перелік окремих функцій і повноважень територіальної громади, її органів та посадових осіб, який встановлюється у законах України не може тлумачитися як обмеження їхніх функцій і повноважень та прав і свобод жителів – членів територіальної громади.

Такого роду пропозиції базуються на тому, що в Україні відбулося лише конституційно-декларативне визнання наявності питань місцевого значення у вигляді встановлення принципу регулювання повноважень органів місцевого самоврядування за схемою «дозволено лише те, що передбачено законом». До того ж в ос-

нову існуючого на сьогодні порядку встановлення функцій та повноважень органів місцевого самоврядування покладено традиційно-галузевий, фактично радянський, принцип законодавчої фіксації. Фактично муніципальна влада первинно «зорієнтована» на сфери місцевого господарства, а не власне питання місцевого значення.

Впровадження в Україні на конституційному рівні відомого світовій муніципальній практиці методу негативного регулювання діяльності місцевого самоврядування – «дозволено усе, що не заборонено», – створить конституційно-правові умови для активізації життєдіяльності територіальних громад та включення до питань місцевого значення широкого кола суспільних відносин, які виникають на локальному рівні, сприятиме децентралізації публічної влади, розмежуванню функцій та повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, розширенню самостійності і відповідальності територіальних громад у вирішенні завдань життєзабезпечення і розвитку міст, селищ і інших населених пунктів з урахуванням місцевої специфіки, соціально-економічних особливостей і культурно-історичних традицій.

Однією із конституційних новел, яку ми пропонуємо зафіксувати у конституційній моделі місцевого самоврядування – це стаття, головна ідея якої полягала б у тому, щоб підвищити статус асоціації місцевого самоврядування, посилити право територіальних громад утворювати такі асоціації і захищати за їх участі свої муніципальні права. Підвищення асоціації на конституційний рівень і відповідного права територіальних громад – це є, насамперед, орієнтир для держави, щоб вона рахувалась із місцевим самоврядуванням. На сьогоднішній день місцеве самоврядування певною мірою сприймається як конкурент держави. Тому, для того, щоб місцеве самоврядування розвивалось, воно має за собою мати



відповідні механізми захисту своїх прав. Одним із таких механізмів і мають стати асоціації. Підвищуючи статус асоціацій місцевого самоврядування на конституційному рівні, ми створимо додаткові і дуже потужні механізми захисту громадянського суспільства і місцевого самоврядування.

На наш погляд, підготовка на зазначених засадах законопроекту про внесення змін до Конституції України у частині щодо місцевого самоврядування та його прийняття сприя-

тиме утвердженню якісно нових підходів до організації та функціонування місцевого самоврядування. 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 та вирішувати під свою відповідальність широке коло питань місцевого значення.

Батанов О. В. Деякі концептуальні проблеми реформи конституційної моделі місцевого самоврядування в сучасній Україні

Висвітлюються концептуальні проблеми реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади 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.

Батанов А. В. Некоторые концептуальные проблемы реформы конституционной модели местного самоуправления в современной Украине

Освещаются концептуальные проблемы реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти 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.

Batanov O. Some conceptual problems of constitutional reform model of local self-government in modern Ukraine

The conceptual problems of the reform of local self-government and territorial organization of power in modern Ukraine is shown. The features of legal subjection of territorial hromada as primary subject of municipal power in Ukraine are defined. The process of formation the legislation about local self-government in Ukraine at the position of the principles of classical municipalism is analyzed.

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