



**Михайло Баймуратов,**  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений діяч науки і техніки,  
завідувач кафедри конституційного,  
адміністративного та міжнародного права  
Маріупольського державного університету

УДК 342.25

## **До питання про вибір національної моделі місцевого самоврядування (частина друга)\***

Системний аналіз принципу врахування інтересів територіальних громад виводить нас на *об'єктну складову* національної моделі місцевого самоврядування.

Наведені у попередній частині статті принципи Європейської хартії місцевого самоврядування напряду або побічно вказують та фактично формують *компетенційну складову* національної моделі місцевого самоврядування. Це дуже складне і системне питання в основі якого лежить не тільки могутній об'єктивний фактор розмежування інтересів двох рівнів публічної влади – державної і самоврядної; але й дуже складний і суперечливий суб'єктивний феномен відношення політичної і владної еліти держави до місцевого самоврядування. Таке відношення характеризується амбівалентністю та дихотомією: з одного боку, його необхідно визнавати, легалізувати, легітимізувати, гарантувати, охороняти, захищати, бо

цього потребують об'єктивні умови розвитку держави і суспільства; а з другого – немає бажання «ділитися» організаційним, владним і фінансовим ресурсами. Необхідно наголосити, що не тільки українська політична еліта стикалася з цією проблемою, яка є досить актуальною і в часі, і в просторовому виявленні, і по колу осіб. Але історією соціального розвитку був винайдений універсальний принцип, що дозволяє об'єктивно й відносно безболісно вирішити вказану проблему.

Таким принципом явився принцип субсидіарності, який фактично є організаційно-інструментальним методом формування компетенції місцевого самоврядування, його суб'єктів (територіальна громада) і органів (представницькі органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи). Так, згідно частина 3 ст. 4 Європейської Хартії місцевого самоврядування, «муніципальні фун-

\* *Продовження.* Початок статті див.: «Публічне право». – 2015. – № 3



кції, як правило, здійснюються, переважно, тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії».

Слід зазначити, що в історичній ретроспективі вперше цей принцип отримав достатньо повне формулювання в енциклопедії Папи Пія XI, яку було опубліковано в 1931 році у зв'язку із сороковою річницею Рерум Новарум: «Не можна змінювати або порушувати цей найбільш важливий принцип соціальної філософії: повноваження, які вони здатні здійснювати з власної ініціативи і власними засобами, не повинні бути відібрані у людей та передані до громади, так, було б несправедливо і суттєво порушило б громадський порядок, якщо забрати у більш низького соціального утворення функції, які воно може здійснювати саме, і передати їх соціальному утворенню більш високого порядку. Єдина мета будь-якого суспільного втручання полягає у тому, щоб допомогти членам суспільства, а не знищити або поглинути їх» [1, 2].

Системний аналіз принципу субсидіарності, який наведений в енциклопедії Папи Пія XI, дає змогу стверджувати про певну двозначність і дихотомічність, що закладені в ньому. Дійсно, реалізація цього принципу включає два діаметрально протилежні аспекти: з одного боку, субсидіарність передбачає, що влада більш високого територіального рівня може втручатися у сферу влади більш низького рівня лише в тій мірі, в якій остання продемонструвала свою нездатність (випадок організаційної і ресурсної неспроможності. – Авт.). Тобто субсидіарність у цьому значенні базується на принципі невтручання державної влади або органу місцевого самоврядування більш високого територіального рівня у вирішення питань місцевого значення (цим досягається принцип самостій-

ності місцевого самоврядування в рамках своєї компетенції. – Авт.), але невтручання, що існує та діє до відповідного часу або виникнення відповідного стану. З другого боку, субсидіарність прямо передбачає можливість такого втручання – влада більш високого рівня не лише має право, але і повинна втручатися у сферу влади більш низького рівня при його неспроможності вирішити відповідне питання. В той же час це втручання передбачає не підміну (заміщення), а певний тип допомоги (насамперед, випадок організаційної допомоги, а потім можливо й ресурсної. – Авт.), яка заохочує владу низових рівнів та наділяє їх власними повноваженнями. Таким чином, відповідно до принципу субсидіарності, передавати повноваження від влади більш низького рівня до влади більш високого рівня дозволяється лише в тій мірі, в якій самі ці повноваження можуть бути краще здійснені на вищому рівні.

З систематичного тлумачення змісту частини 3 ст. 4 Європейської Хартії місцевого самоврядування витікає, що обидва ці аспекти принципу субсидіарності знайшли в ній досить чітке й однозначне відображення. Більш того, вказаний аналіз відповідних положень цієї Хартії дозволяє розглядати принцип субсидіарності як у його юридичному так й політичному значеннях. Так, юридичне значення субсидіарності характеризує цей принцип як певну нормативну формулу розподілу в законодавчих актах повноважень, відповідно до якої найнижчий рівень влади отримує такі повноваження, які наступний за ним територіальний рівень влади не може здійснити більш ефективно. Такий розподіл повноважень в управлінському аспекті є більш ефективним, бо дозволяє, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до жителя-члена територіальної громади, з другого, – цей рівень має володіти достатніми організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами,

що забезпечують обсяг та якість соціальних послуг, які надаються населенню, відповідно до загальнодержавних стандартів. При цьому пріоритет низового рівня при розподілі повноважень має завадити будь-яким спробам централізації в системі територіальної організації влади.

Політичне значення принципу субсидиарності полягає в тому, що він виступає своєрідним державно-організаційним й легально-нормативним засобом, який має забезпечити реалізацію повноважень якомога ближче до жителя-члена територіальної громади – повноваження, які вилучаються у держави, передаються лише тим органам публічної влади, які керуються або працюють під контролем представників, обраних демократичним способом.

Важливою складовою національної моделі місцевого самоврядування виступає *суб'єктна складова*. Згідно ст. 140 чинної Конституції України первинним суб'єктом місцевого самоврядування виступає територіальна громада – сукупність жителів, що мешкають на відповідній території держави (села, селища, міста). Це є яскравим свідомством втілення в конституційній практиці громадівської теорії місцевого самоврядування. Але, це є й великою проблемою щодо належного забезпечення й відповідної легалізації правосуб'єктності територіальної громади, що в чинному законодавстві України про місцеве самоврядування є ефемерною та декларативною. Територіальна громада сьогодні виступає своєрідним нормативним фантомом, навколо якого відбуваються відповідні «нормативні гасла», але далі законодавець не йде, бо фактично не довіряє своїм громадянам свободно і виходячи з власних інтересів вирішувати відповідний спектр питань, що найтіснішим чином пов'язані з їх повсякденним існуванням на території держави. Це є свідомством не тільки посттоталітарного мислення державної еліти, а й, можливо, свідомством відповідної соціальної анемії з боку територіальних

громад чия пасивність та відсутність мотивації щодо локальної дії та взаємодії є вагомим чинником такої поведінки держави. Але вважаємо, що альтернативи громадівській теорії, що повинна лежати в основі національної моделі місцевого самоврядування, немає. Тому законодавець, займаючи саме таку позицію, повинен здійснити низку нормопроектних робіт щодо забезпечення належної правосуб'єктності територіальних громад.

Слід зазначити, що такі кроки зроблено в рамках Конституційної комісії при Президентові України, але вони, на наш погляд, є досить суперечливими й у відповідній мірі алогічними. Так, у змінах до Конституції України, що запропоновано в сфері децентралізації, використовуються фактично аналогічні поняття, що мають різне змістовне наповнення. Тобто, в проекті змін до Розділу IX «Територіальний устрій України» Конституції України використовується термін «громада», що є первинним елементом адміністративно-територіального устрою України та означає територію села, селища та міста – таким чином, громада є територіальним суб'єктом; а у проекті змін до Розділу XI «Місцеве самоврядування» Конституції України використовується термін «територіальна громада», що означає сукупність населення, що проживає на відповідній території та фактично виступає людським субстратом. Вважаємо, що використання зазначених термінів у такому дефінітивно-змістовному аспекті, є недоречним, не зважаючи на спроби деяких членів комісії обґрунтувати це історичними традиціями застосування терміну «громада». Деякі члени комісії спираються на досвід самоврядування в Польщі, де існує термін «гміна», який одночасно є й територією і населенням. Однак, слід враховувати й те, що завдяки такому тлумаченню Польща має відповідні труднощі саме в реалізації настанов місцевого самоврядування, свідомост-



вом чого є перманентне продовження реформ в місцевому самоврядуванні

Викликає занепокоєння застосування в проекті змін до Конституції дефінітивного визначення терміну «територіальна громада» – під нею пропонується розуміти тільки громадян держави, які проживають у громаді. На наш погляд, це суттєвий недолік проекту. З одного боку, є виправданим, що застосування такого змістовного навантаження детерміновано необхідністю зв'язати членство в громаді з наявністю виборчого права громадян на місцевих та загальнонаціональних виборах. Але з іншого боку, слід враховувати, що поняття територіальної громади повинно охоплювати всі категорії населення, що постійно мешкають на відповідній території (громадяни іншої держави, апатриди, біпатриди, біженці тощо), бо саме такий їх симбіоз породжує в історичному та наявному контекстах такий складний соціальний феномен як громада, що пов'язує своїх членів системними зв'язками. Крім того, такий підхід є усталеною європейською практикою та знайшов своє відображення в Конвенції Ради Європи «Про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні» від 5 лютого 1992 року [3].

Накінець, основоположною складовою національної моделі місцевого самоврядування повинна виступати *комунікаційна складова*, що обумовлює взаємовідносини місцевого самоврядування, його органів та суб'єктів з органами державної публічної влади. Це питання має стратегічний характер, бо від успішного його вирішення та конституційно-правового закріплення і легалізації залежить сутність локальної демократії, самостійність органів місцевого самоврядування та наявність дійсного і дієвого місцевого самоврядування.

Стратегічно та у функціонально-легальному аспекті зазначені комунікації, враховуючи принцип самостійності місцевого самоврядування в

межах його повноважень, повинні будуватись двояким чином:

а) здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку агентів центральної влади на місцях в контексті її відповідності до Конституції та законів держави;

б) реагування державної публічної влади на дії органів місцевого самоврядування, що виходять за рамки Конституції України.

Виходячи саме з зазначених настанов, Конституційна комісія пропонує, у першому випадку, створення інституту агента центральної влади на містах (державного уповноваженого, урядника, префекта тощо), який має здійснювати контроль за законністю актів органів місцевого самоврядування, має право їх припинити з одночасним зверненням до суду; а у другому випадку – розроблена та нормативована формула реакції глави держави на антиконституційні дії органу місцевого самоврядування, включаючи його розпуск та призначення дострокових виборів відповідної ради. Треба зазначити, що цей механізм представляє лише перші спроби пошуку оптимальної реакції державної публічної влади в сфері відповідальності місцевого самоврядування – він повинен бути апробованим на практиці та може потребувати свого подальшого вдосконалення.

Резюмуючи, слід дійти висновку, що національна модель місцевого самоврядування представляє собою набір відповідних організаційних, нормативних та суб'єктно-об'єктних параметрів, що об'єднані єдиними телеологічними домінантами щодо становлення, функціонування, розвитку та вдосконалення інституту локальної демократії в Україні та відрізняються відповідними характеристиками історичної, ідеологічної, організаційної та нормативної властивостей.

Формування національної моделі місцевого самоврядування є складним і суперечливим процесом, що

базується як на історичному досвіді народу, так і на сучасних реаліях його існування та існуванні і економічному і політичному добробуті держави. Досвід формування і функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні, враховуючи всі його позитивні моменти на негативний досвід, є цьому яскравим свідоцтвом. Законодавець повинен обрати і легалізувати національну модель місцевого самоврядування

шляхом її конституційно-правового регулювання, бо від неї залежать подальші кроки щодо існування цього важливого соціального і політико-правового інституту, що лежить в основі демократичної правової державності, та подальшого його розвитку і нормативного вдосконалення в інтересах широких верств населення.

#### Список використаних джерел

1. *Определение* и пределы принципа субсидиарности. Доклад Координационного Комитета по местным и региональным властям (CDLR) // Коммуны и регионы Европы. Вып. 55. – Страсбург: Издание Совета Европы, 1994. – 54 с.
2. *Kommunale Selbstverwaltung*. Местное самоуправление. Сборник международных терминов из области права и управления. Серия Р – Том 2. – М., 1998. – 165 с.
3. *Про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні*: Конвенція Ради Європи від 5 лютого 1992 року. – РЄ, 1990. – 12 с.

#### **Баймуратов М. О. До питання про вибір національної моделі місцевого самоврядування (частина друга)**

У статті розглянуто складові національної моделі місцевого самоврядування, викладено пропозиції щодо конституційно-правового регулювання цього питання.

**Ключові слова:** національна модель місцевого самоврядування, територіальна громада, публічна самоврядна влада, публічна державна влада, місцеве самоврядування.

#### **Баймуратов М. А. К вопросу о выборе национальной модели местного самоуправления (часть вторая)**

В статье рассмотрены составляющие национальной модели местного самоуправления, изложены предложения в отношении конституционно-правового регулирования этого вопроса.

**Ключевые слова:** национальная модель местного самоуправления, территориальная громада, публичная самоуправленческая власть, публичная государственная власть, местное самоуправление.



**Baymuratov M. On the selection of the national model of local government (part two)**

In the article reviewed the components of a national model of local government, the proposals on constitutional and legal regulation of this issue.

**Key words:** national former of local government, local community, public self-governing authorities, public state authority, local government.