

УДК 342

Олександр Батанов,

доктор юридичних наук, професор,
старший науковий співробітник Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
член Конституційної комісії

СТАТУС ГРОМАДИ У ПОШУКАХ ОПТИМАЛЬНОГО ВАРІАНТУ КОНСТИТУЦІЙНОЇ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

Розглядаються питання моделей місцевого самоврядування, діяльності органів місцевого самоврядування. Автор докладає зусиль до розробки нового розуміння муніципального самоврядування, заснованого на статусі і функціях місцевої громади. В роботі проаналізовано досвід реалізації конституційних актів на європейському континенті, визначено принципи формування конституційної моделі місцевого самоврядування, викладено критичні зауваження та позитивні здобутки реалізації проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», попередньо схваленому Верховною Радою України (реєстр. № 2217а). Звернуто особливу увагу на безперечний позитив у розвиткові місцевого самоврядування в контексті конституційних змін. Особлива цінність публікації полягає у розробці авторських пропозицій змін до Конституції України.

Ключові слова: модель місцевого самоврядування, муніципальний досвід європейських країн, статус територіальної громади, функції територіальної громади, зміни до Конституції щодо децентралізації влади.

Конституція України, прийнята на п'ятій черговій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р., 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 лише вищих органів публічної влади, а й органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Водночас 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.

Реформа: перші кроки

Кінець 2014 — перша половина 2015 р. засвідчили 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 в конструктивний формат. Свідченням тому є проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», підготовлений і схвалений Конституційною комісією, який був переданий Президенту України 26 червня 2015 р. та внесений ним на розгляд Верховної Ради України 1 липня (реєстр. № 2217а).

16 липня Верховна Рада України згідно з постановою «Про включення до порядку денного другої сесії Верховної Ради України восьмого скликання законопроект про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади і про його направлення до Конституційного Суду України» звернулася до

Конституційного Суду України з клопотанням дати висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади (реєстр. № 2217а) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Й уже 30 липня КСУ дійшов позитивного висновку з цього питання.

31 серпня Верховна Рада України схвалила проект постанови про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади.

Слід зазначити, що відразу після того, як Конституційна комісія розпочала роботу над проектом Закону «Про внесення змін до Конституції України», його положення в частині щодо децентралізації влади та місцевого самоврядування стали предметом гострої критики з боку муніципальної громадськості, політичних партій, науковців, окремих політиків, експертів та спостерігачів тощо. Перебіг розробки цього законопроекту був суперечливим і неоднозначним з огляду як на реальні загрози державному суверенітету і територіальній цілісності України, обумовлені не лише масованою атакою федералістських ідей та сепаратистських настроїв, а й збройною агресією з боку Росії, що включає тимчасову окупацію Криму та агресію в окремих районах Донецької і Луганської областей, так і, з одного боку, широку мозаїку перспектив можливого муніципального розвитку з точки зору позитивного зарубіжного досвіду, та, з іншого боку, вкрай обмежені фінансово-економічні можливості вітчизняних територіальних громад.

У силу цих та інших чинників (соціально-політичних, духовно-культурних, інформаційних тощо) вкрай неоднозначно оцінювалися як сутність, зміст, обсяг, мета можливих змін до Конституції України в частині децентралізації влади та місцевого самоврядування, які були запропоновані відповідною робочою групою, так і сам процес розробки та обговорення відповідних пропозицій. Критика (подекуди — конструктивна, справедлива і професійна, іноді — вкрай деструктивна, непрофесійна та малообґрунтована, відверто заангажована, поверхова та політизована) була супутником усіх етапів цього конституційно-творчого процесу. З цього приводу, як у

наукових журналах, газетах, так і інтернет-виданнях, й особливо в соціальних мережах в інтернеті, лише за останні півроку можна знайти масу різних і за змістом, і обсягом публікацій.

Авторське бачення майбутньої конституційної моделі місцевого самоврядування

Враховуючи, що дискусія триває, а попереду — остаточне голосування парламенту відповідних (багато в чому доле-носних для суспільства і держави) змін до Конституції України, вважаємо за можливе як висловити своє ставлення щодо змісту окремих положень проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», так і запропонувати власне бачення майбутньої конституційної моделі місцевого самоврядування.

При цьому слід зазначити, що мета цієї публікації — не прихована реклама (беручи до уваги членство в Конституційній комісії) або, навпаки, відверта критика відповідних конституційно-проектних ініціатив (враховуючи наявність авторського проекту змін до Конституції в частині щодо місцевого самоврядування, надісланого ще восени минулого року до профільного комітету Верховної Ради України та презентованого у відповідній робочій групі Конституційної комісії, положення якого майже не були враховані в офіційному проекті). На наше переконання, сьогодні слід відкинути відверто рекламні або обструктивні технології, а необхідно динамічно реагувати на суспільно-політичні виклики, сприяючи здійсненню відповідних реформ, у тому числі й у першу чергу у сфері місцевого самоврядування.

Насамперед, необхідно проаналізувати деякі концептуально-теоретичні та методологічні проблеми реформи конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні, які виникали як напередодні, так і в ході сучасного конституційно-творчого процесу. Залишаються актуальними вони і досі. Чітка позиція щодо них дозволить уникнути суперечностей, колізій у тексті Конституції та, насамперед, створить міцні конституційно-доктринальні рамки для розвитку поточного муніципального законодавства.

Косметики мало, потрібне знання філософії регулювання діяльності місцевого самоврядування

По-перше, слід звернути увагу на те, що в силу об'єктивних та суб'єктивних, внутрішніх і зовнішніх чинників має відбуватися не тільки косметична корекція, точкові зміни відповідного розділу Конституції України, а й 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 у контексті реформи необхідно було визначитися з усією муніципальною парадигмою та теорією місцевого самоврядування (громадівська, державна, муніципального дуалізму тощо), яка має бути покладена в основу його конституційної та майбутньої законодавчої моделі. Відсутність чіткої доктринальної визначеності — одна з причин суперечливості чинного вітчизняного законодавства про місцеве самоврядування.

На необхідність пошуку адекватної національним традиціям концептуальної моделі місцевого самоврядування тривалий час звертали увагу вітчизняні експерти. На цьому робився акцент й у ході роботи Конституційної Асамблеї (2012—2014 рр.). Попри її ліквідацію Президентом України П. О. Порошенком 1 грудня 2014 р., розроблені нею концептуальні позиції в частині щодо місцевого самоврядування, за всієї їх змістовної дискусійності, не втратили своєї актуальності.

Громадівська теорія місцевого самоврядування

Отже, абсолютно закономірно, що саме це питання було у числі найважливіших на порядку денному роботи профільної робочої групи Конституційної комісії. Попри дискусійність питання в теоретичному аспекті та вкрай неоднозначне ставлення до нього в експертному середовищі, в тому числі й з-поміж

членів Конституційної комісії, після тривалих дебатів (попри те, що обговорювалися різні варіанти) була взята за основу громадівська теорія місцевого самоврядування, як така, що найбільш відповідає вітчизняним та європейським муніципальним традиціям.

Адже саме громадівське муніципальне праворозуміння вперше знайшло своє втілення в 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: в Конституції Королівства Бельгія було закріплено громадівську владу, яка існувала поряд із законодавчою, виконавчою та судовою владами й була рівноправною з ними. Таким чином, на рівні Основного закону було визнано теорію «вільної громади». Дана традиція зберігається в бельгійському законодавстві й у даний час, що підтверджує аналіз Конституції Королівства Бельгія (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» в практиці муніципального будівництва в Бельгії здійснюється з певними застереженнями, оскільки передбачає політичне протиставлення державної і муніципальної влади.

Згадаємо муніципальний досвід й інших країн сучасної Європи. Так, у даний час у найбільш чистому вигляді «громадівську» (господарську) концепцію місцевого самоврядування втілено в законодавстві Австрійської Республіки. Концепція місцевого самоврядування, яка склалася в науці конституційного права Швейцарської Конфедерації, представляє 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.

Громадівській підхід дозволяє чітко визначити природно-правовий, грома-

дяньський та соціально-економічний аспекти місцевого самоврядування. Громадівська теорія з моменту її виникнення була пов'язана не лише з пошуками критерію відмінності владовідносин у сфері місцевого самоврядування від державної влади, а й осмисленням його ролі в процесах становлення громадянського суспільства. Ідеологи відповідних громадівських концепцій вперше вказали на роль інституту місцевого самоврядування в процесі виникнення та розвитку демократичної державності, інституціоналізації громадянського суспільства та реалізації громадянських свобод.

У цьому аспекті, на наше переконання, таке бачення Конституційної комісії майбутньої моделі місцевого самоврядування, яке було підтримане і Президентом України, і Верховною Радою України, слід вважати великим здобутком усього конституцієтворчого процесу в частині щодо децентралізації публічної влади в Україні.

Вибір моделі організації місцевого самоврядування

По-друге, в контексті конституційної реформи необхідно було 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, романо-германська, 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 залежно від статусу територіальних громад та розмірів населених пунктів тощо).

Відповідь на це питання була важлива з точки зору формування як самої системи суб'єктів місцевого самоврядування, форм і методів взаємовідносин та взаємодії між ними, так і в аспекті модернізації механізму публічної влади в цілому, взаємодії суб'єктів місцевого самовряду-

вання з місцевими органами виконавчої влади, а також у контексті реформи адміністративно-територіального устрою. При цьому необхідно було мати на увазі, що механічна рецепція муніципального досвіду однієї країни (наприклад, виключно Польщі або Франції) певною мірою спрощувала та динамізувала б процес, але без урахування багатьох факторів, у першу чергу таких, як особливості правової, політичної, господарсько-економічної, соціально-культурної та інших систем суспільства в їх синергетичній єдності, могла б мати й негативні наслідки.

У процесі роботи над проектом змін до Конституції України в частині щодо децентралізації публічної влади обговорювалися різні варіанти. Наводилися приклади муніципального дизайну різних зарубіжних країн (Польща, Франція, Данія, Швеція тощо). Обговорювалися не лише позитивні аспекти організації місцевого самоврядування в цих країнах, а й суперечності відповідних моделей (наприклад, у частині щодо регіонального самоврядування в Польщі, адміністративно-територіального устрою у Франції тощо). У кінцевому підсумку був запропонований своєрідний синтетичний варіант, який як з точки зору організації, так і термінології частково враховував муніципальний досвід зазначених країн, але з акцентом на вітчизняні традиції в частині щодо конституювання територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування.

Попри можливу дискусійність низки фрагментів, запропонованої в новому тексті Конституції моделі місцевого самоврядування як із позиції інституціонального чи функціонального оформлення взаємовідносин між державою та місцевим самоврядуванням (наприклад, у частині щодо завдань префектів ст. 119 проекту) та скасування актів місцевого самоврядування (ст. 144 проекту), або відповідного категоріального апарату (наприклад, «префект», «район», «регіон» у статтях 118, 119, 133 проекту — нам більш імпонують назви «урядник» або, можливо, «посадник» замість «префект»; «повіт» та «край» — замість «район» та «регіон» відповідно), у концептуальному плані проект вийшов доволі цілісним та збалансованим як за змістом, так і за формою.

Утім, за умови його остаточного ухвалення, реалізація його положень значною мірою залежатиме від змісту профільних законодавчих актів, особливо в частині щодо статусу територіальних громад та форм їх безпосередньої діяльності або статусу префектів та форм їх взаємовідносин із Президентом, урядом та суб'єктами місцевого самоврядування. Саме ці конституційно-проектні ініціативи, на думку їх критиків, є одними з найбільш вразливих як у концептуальному, так і прикладному аспектах.

Питання принципів формування конституційної моделі місцевого самоврядування

По-третє, необхідно було визначитися, на принципах яких міжнародних стандартів формуватиметься конституційна модель місцевого самоврядування в Україні. На наш погляд, слід було робити випереджальні кроки відповідно до сучасних світових тенденцій муніципального розвитку. Адже, окрім Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р., 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 р., Європейська конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні 5 лютого 1992 р., переглянута Європейська хартія щодо участі молоді в 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. Сьогодні необхідно враховувати й ті тенденції, які існують у сучасному світі в цілому, у першу чергу — розробку 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 презентовані в Найробі ще в травні 2000 р.

Закріплення таких положень на універсальному та регіональному рівнях за допомогою рамок норм міжнародного права свідчить про важливість інституту місцевого самоврядування не лише в міжнародному аспекті, що характеризується актуалізацією й глобалізацією

предметів муніципально-правового регулювання, а й в національному (внутрішньодержавному) вимірі, їх роллю в процесах формування національного муніципального законодавства, реалізації прав людини, становлення муніципальної влади та ефективної моделі місцевого самоврядування в Україні.

Україна й міжнародні муніципальні стандарти

У процесі підготовки проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» відбувалася доволі широка дискусія з питань сприйняття Україною міжнародних муніципальних стандартів та їх рецензії до тексту Конституції. Значною мірою даний проект відповідає профільним європейським стандартам, вбираючи їх принципи, в першу чергу Європейської хартії місцевого самоврядування (в частині щодо визначення поняття місцевого самоврядування, його фінансово-економічної основи, закріплення принципів субсидіарності, повсюдності та судового захисту тощо). Деякі фрагменти положень проекту повністю текстурально відтворюють зміст Європейської хартії місцевого самоврядування.

Утім не всі положення цього документа знайшли своє адекватне й повне втілення в проекті (наприклад, у частині щодо принципу закріплення компетенції місцевого самоврядування за формулою «дозволено все, що не заборонено», тобто так зване негативне регулювання компетенції). В цьому плані така «нерішучість» аргументувалася посиланням на доволі складні процеси реалізації даного механізму в деяких зарубіжних країнах (наприклад, Польщі) та соціально-політичну ситуацію в більшості вітчизняних територіальних громад, пов'язану, з одного боку, з надмірними амбіціями муніципальних керівників в аспекті «здатності перетягувати» на себе не лише повноваження, а й відповідні ресурси і, з іншого боку, політичною незрілістю самих територіальних громад, неспроможних у більшості випадків взяти на себе відповідальність за стан місцевих справ.

Україн суперечливим (особливо в контексті принципів Європейської конвенції про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні, перспективи

приєднання України до якої сьогодні виглядають доволі віддаленими) було обговорення питання щодо статусу первинного індивідуального суб'єкта місцевого самоврядування — члена територіальної громади. Йдеться про визнання носіями такого статусу усіх мешканців відповідних поселень або лише громадян України. В результаті дискусії перемогла точка зору щодо розширеного суб'єктного кола членів територіальних громад за рахунок включення до її складу й негромадян. Таке рішення заслуговує виключно на позитивну оцінку. Втім уже той факт, що таке питання з боку експертної аудиторії та відповідних політиків (попри фіксацію такого принципу і в тексті чинної Конституції України, ч. 1 ст. 140) взагалі викликає непорозуміння та іноді спротив, стає зрозумілим, що процес «приєднання» до європейських принципів та традицій був і залишається доволі проблематичним місцем вітчизняної муніципальної історії.

Конституційна регламентація діяльності місцевого самоврядування

По-четверте, в процесі вдосконалення конституційно-правового статусу та засад діяльності місцевого самоврядування доцільно було враховувати обмежений обсяг його конституційної регламентації, її структуру, межі та зміст. У ході обговорення конституційних змін у частині щодо децентралізації обговорювалися питання щодо кола тих конституційних норм, які потребують корекції, її обсягів. Дискутувалися й питання щодо кількісних параметрів конституційного регулювання місцевого самоврядування: від збереження існуючого обсягу зі змінами змістовного характеру до розширення цих обсягів до, наприклад, розмірів розділу, що закріплює права людини (такі пропозиції, до речі, вносилися ще під час конституційно-проектних робіт на початку 90-х років минулого століття).

У підсумку, фактично було збережено існуючий на сьогодні композиційний підхід до конституційних норм у частині щодо місцевого самоврядування, їх обсяг, нумерація, місце у тексті Конституції. Більш ґрунтовної корекції зазнав лише зміст окремих положень. Значною мірою залишилися незмінними й межі конституційної регламентації місцевого

самоврядування. Адже конституційна регламентація місцевого самоврядування, попри її лаконічний за змістом та обмежений за обсягом характер, має обов'язково чітко визначити, що потрібно зафіксувати в Конституції, а все інше — за її межами, лише в законодавстві. Це фактично ключова проблема, яка виводить на питання змісту, функцій конституційних норм.

Слід констатувати, що в цьому аспекті, попри загальне позитивне ставлення до запропонованої в проекті моделі, в його тексті, на жаль, залишилося багато прогалин, які вкрай неоднозначно можуть регламентуватися та набувати розвитку в поточному законодавстві (наприклад, у частині щодо завдань префектів) або взагалі можуть залишитися поза законодавчим регулюванням (наприклад, статус територіальної громади).

Суб'єктивний склад системи місцевого самоврядування й місце в ній громади

П'ятий момент, на який би хотілося звернути увагу, пов'язаний саме із суб'єктивним складом системи місцевого самоврядування та місцем у ній територіальної громади. Це питання, на нашу думку, має найпринциповіше значення в контексті всієї муніципальної реформи. Адже саме конституювання територіальної громади як первинного суб'єкта локальної демократії зачіпає глибинні процеси політичної й соціально-економічної реновації суспільства і держави, є об'єктивною і тому неодмінною, передумовою та вагомим фактором конституційно-правової модернізації, яка відбувається в нашій країні та переслідує глобальну мету — побудову демократичної, правової та соціальної держави.

Така об'єктивація викликана тим, що, по-перше, до місцевого самоврядування залучені всі громадяни України, які виступають у ньому як жителі певних адміністративно-територіальних одиниць, а по-друге, всі реформи, які проводяться в Україні — політична, економічна, земельна, судова, бюджетно-фінансова — або напряму здійснюються на місцях, або мають вихід на локальний рівень. Таким чином, місцеве самоврядування, відображаючи політичні, географічні, соціально-економічні, історичні, національно-культурні тощо

особливості тих чи інших територіальних одиниць, сприяє набуттю ними своєї індивідуальності, тим саме посилює відчуття належності людини до певної територіальної громади, має стратегічне значення в процесі соціальної інтеграції та політичної мобілізації суспільства.

Слід констатувати, що існуюча законодавча база місцевого самоврядування в Україні та проекти, які реалізовувалися в галузі становлення та розвитку територіальних громад, мали фрагментарний характер та були спрямовані лише на вирішення окремих питань конституційного статусу. Тому, на думку багатьох експертів з питань муніципального права, актуальним є комплексне вирішення головної проблеми організації та функціонування місцевого самоврядування в сучасній Україні — 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 ініціативах, попри діаметрально протилежні доктринальні позиції, спостерігається відповідна тенденція щодо унормування статусу територіальних громад.

Зарубіжний досвід

Слід зазначити, що в різних країнах застосовуються різні системи управління на місцевому рівні (в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць), на вибір яких впливають такі фактори, як державний режим, форма державного устрою, неоднаковий підхід до розуміння сутності та природи державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на «природні» і «штучні», національні та історичні особливості і традиції тощо. Також на розвиток місцевого самоврядування в державах сучасного світу впливали різні правові системи, що детермінувало виникнення та формування його англо-американської (англосаксонської), континентальної (французької, романо-германської, або європейської), іберійської та так званої радянської моделей; процеси демократизації та урбанізації; зміни в соціально-економічному розвитку та розширення економічної самостійності територій, підвищення мо-

більності робочої сили, реалізація принципів партисипативної демократії та впровадження споживацької моделі відносин між органами місцевого самоврядування і членами територіальних громад; рівень демократизації, децентралізації і деконцентрації публічної влади тощо. Водночас, незаперечним фактом залишається те, що демократичність, стабільність, динамічність, ефективність, функціональність системи місцевого самоврядування в зарубіжних країнах значною мірою пов'язана із рівнем, способом та формою конституційної регламентації її первинних суб'єктів — територіальних громад.

Так, у ст. 72 Конституції Французької Республіки 1958 р. зазначається, що територіальними колективами республіки є комуни, департаменти, заморські території. Будь-який інший територіальний колектив створюється законом. Ці колективи вільно управляються виборними органами за дотримання умов, передбачених законом.

У ст. 140 Конституції Королівства Іспанія 1978 р. закріплено, що Конституція гарантує автономію муніципій. Вони володіють усією повнотою прав юридичної особи. У свою чергу, згідно зі ст. 141 цієї Конституції, провінція є місцевим утворенням, яке користується правом юридичної особи. Вона є об'єднанням певної кількості муніципій на підставі територіального принципу для здійснення державної діяльності.

Цікавими є положення Глави IX «Про громади» Конституції Великого герцогства Люксембург 1868 р., у ст. 107 якої закріплено, що громади утворюють на територіальній основі автономні колективи, які мають право юридичної особи та керують через свої органи їх надбанням і в своїх власних інтересах. У кожній громаді є Комунальна рада, що обирається безпосередньо населенням громади; умови, щоб бути виборцем або бути обраним, встановлюються законом.

Згідно зі ст. 136 Конституції Болгарії 1991 р. громада є основною адміністративно-територіальною одиницею, в якій здійснюється місцеве самоврядування. Громадяни беруть участь в управлінні громадою як через обрані ними органи місцевого самоврядування, так і безпосередньо через референдум і загальні збори населення. Межі громад визначаються

після опитування населення. Громада є юридичною особою.

Великий інтерес викликає конституційна регламентація місцевого самоврядування в Польщі, досвід якої визнаний та обраний за зразок у процесі сучасних конституційно-проектних робіт у частині щодо децентралізації в Україні. Так, згідно зі ст. 164 Конституції Республіки Польща 1997 р., основною одиницею територіального самоврядування визнається гміна. Інші одиниці регіонального, місцевого та територіального самоврядування обумовлює закон. Гміна виконує всі завдання територіального самоврядування, що не застережені для інших одиниць територіального самоврядування. Також згідно зі ст. 165 цієї Конституції одиниці територіального самоврядування є юридичними особами. Вони мають право на власність, а також інші майнові права.

Багато в чому показовим є досвід й інших європейських країн. Так, згідно зі ст. 115 Конституції Австрійської Республіки 1920 р. під громадами, відповідно до змісту наступних статей, належить розуміти місцеві громади. Вказується, що Австрійський союз громад і Австрійський союз міст покликані представляти інтереси громад. У ст. 116 закріплюється, що кожна земля поділяється на громади. Громада є територіальною одиницею з правом самоврядування й одночасно адміністративною одиницею. Кожна ділянка території має належати якійсь громаді. Громада визнається самостійною господарською одиницею. Вона має право в межах, встановлених загальними законами федерації і землі, володіти всякого роду майном, купувати його й розпоряджатися ним, займатися господарським підприємництвом, а також у рамках фінансової системи самостійно визначати свій бюджет і стягувати податки.

У Конституції Андорри 1993 р. є ст. 79, згідно з якою громади, будучи органами представництва та управління парафіями, є публічними колективами, що володіють правом юридичної особи і владою встановлювати місцеві норми у формі ордонансів, регламентів і декретів відповідно до законів. У сфері своїх повноважень, здійснюваних ними відповідно до Конституції, законів і традиції, вони діють згідно з принципом вільного управління, визнаного й гарантованого

Конституцією. Громади в Андоррі представляють інтереси парафій, схвалюють і виконують парафіяльний бюджет. Вони визначають і здійснюють на своїй території публічну політику в межах своєї компетенції, розпоряджаються й управляють усім майном парафій, незалежно від того, чи є воно публічним або приватним, або загальним надбанням.

У Конституції Сербії є спеціальна ст. 189, якою встановлюється статус суб'єкта місцевого самоврядування. Згідно з цією статтею муніципалітети повинні встановлюватися й скасовуватися законом. Міські громади повинні встановлюватися законом відповідно до критерію, визначеному законом, що регулює місцеве самоврядування, і мати повноваження, делеговані муніципалітетам Конституцією, в той же час інші повноваження можуть бути делеговані їм за законом. Зазначається, що статут міської громади може закріпити встановлення двох або більше міських адміністрацій на території міської громади. Статут міської громади повинен визначати питання, що знаходяться в межах компетенції міської громади, які вирішуватимуть міські адміністрації.

Конституцією Словацької Республіки 1992 р. проголошується, що основою територіального самоврядування є громада (obec). Територіальне самоврядування складають громада й територіальна одиниця більш високого рівня (ст. 64). У ст. 64а зазначається, що громада й територіальна одиниця більш високого рівня є самостійними територіальними, самоврядними та адміністративними одиницями Словацької Республіки, які об'єднують осіб, які постійно проживають на їх території. Подробиці встановлюються законом.

Наведені ілюстрації конституційної регламентації статусу територіальних громад у зарубіжних країнах свідчать про особливу роль, яку відводить конституцієдавець цьому питанню. Попри різні підходи, термінологію, обсяг та зміст відповідних конституційних правоположень, загальною тенденцією в сучасній Європі є зміцнення статусу первинних суб'єктів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим дискусії щодо статусу територіальних громад в Україні та його конституційної регламентації розвиваються в контексті загальноєвропейських процесів муніципалізації кон-

ституційного життя та децентралізації публічної влади.

Вітчизняна практика

Утім вітчизняний досвід конституціоналізації територіальних громад, наповнення їх статусу реальним змістом, у першу чергу, з точки зору наділення їх самоврядними функціями, є вкрай суперечливим. Так, концептуальний аналіз офіційних та інших версій законопроектів про внесення змін до Конституції, розроблених у 2003—2015 рр., дозволяє зробити висновок про наміри (або, принаймні, їх декларування) авторів майже всіх цих законопроектів змінити філософію всієї моделі врегулювання діяльності місцевого самоврядування. По суті, принаймні в останнє десятиліття, активно пропонується перейти від існуючої нині консервативної моделі місцевого самоврядування, за якої воно фактично здійснюється лише на рівні територіальних громад, а на рівні регіонів — областей і районів — носить символічний характер, до повноцінної системи місцевого самоврядування на всіх рівнях організації суспільства.

Впровадження в Україні відомого світової 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 й відповідальності територіальних громад у вирішенні завдань життєзабезпечення й розвитку територій, міст, селищ і інших населених пунктів з урахуванням місцевої специфіки, соціально-економічних особливостей і культурно-історичних традицій громад та регіонів. Зокрема надання представницьким органам місцевого самоврядування на регіональному рівні (районним та обласним радам як органам регіонального представництва інтересів територіальних громад) права на утворення власних виконавчих органів перетворило б ці органи на самодостатні та дієздатні суб'єкти місцевого самоврядування.

У проекті Закону «Про внесення змін

до Конституції України (щодо децентралізації влади)», попередньо схваленому Верховною Радою України (реєстр. № 2217а), таке право районні та обласні ради нарешті отримали, що слід усіяло підтримувати й вітати. На жаль, критики проекту не завжди звертають увагу на цей безперечний позитив у розвитку місцевого самоврядування.

Щодо інших законопроектів

Водночас у багатьох версіях законопроектів щодо змін до Конституції є певні недоліки, спірні моменти, неузгоджені положення тощо. Насамперед вони пов'язані з 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 існуючих законопроектів взагалі відмовитися від категорії «територіальна громада», замінивши її термінами «громада» або «жители громади» або, по суті, звужити обсяг її правосуб'єктності до статусу адміністративно-територіальної одиниці.

Такого роду пропозиції, наприклад, були передбачені в проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», запропонованому в квітні 2014 р. Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Зокрема ст. 133 пропонується викласти в такій редакції: «Систему адміністративно-територіального устрою складають адміністративно-територіальні одиниці: регіони, райони, громади», а ч. 1 ст. 140 — в такій: «Місцеве самоврядування є правом і спроможністю жителів громад в межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування». Аналогічний підхід був передбачений і в проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України», внесеному Президентом України П. О. Порошенком 26 червня 2014 р. (реєстр. № 4178а).

На наш погляд, не викликає сумніву, що місцеве самоврядування є правом і спроможністю місцевих жителів — членів територіальних громад у межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення

в інтересах місцевого населення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Втім, використання термінів «грумада» або «жителі громади» замість наявного в чинній Конституції іменування «територіальна громада» або трансформація змісту її статусу значною мірою знецінює як у цілому феномен місцевого самоврядування, так і правове та суспільно-політичне значення його суб'єктної першооснови в аксіологічному, онтологічному, гносеологічному аспектах або його значення з точки зору генезису місцевого самоврядування, враховуючи, що саме територіальна громада знаходиться біля витоків муніципалізму в Україні.

Насамперед, така зміна понять (а по суті — підміна) може стати причиною фактичної ліквідації самостійного суб'єкта конституційно-правових відносин — суб'єкта, права якого як основного носія функцій та повноважень місцевого самоврядування визнані та гарантовані державою (ст. 7 в її генетичному зв'язку зі ст. 140 Конституції України). Адже «жителі громади» та сама «територіальна громада» — це різні за своєю політико-правовою природою, завданнями, функціями та місцем у системі місцевого самоврядування та конституційно-правових відносинах суб'єкти: жителі — це індивідуальні суб'єкти права на участь у здійсненні місцевого самоврядування, які можуть реалізовувати його як особисто, так і колективно, а територіальна громада — це колективний суб'єкт конституційного права, соціальна спільність, наприклад, так само як народ, національні меншини, корінні народи. Так само, наприклад, як «громадяни усіх національностей» утворюють такий суб'єкт як Український народ — первинний та конституюючий суб'єкт всієї політичної системи, так і жителі утворюють свою територіальну громаду — первинний суб'єкт системи місцевого самоврядування, залишаючись при цьому самостійними суб'єктами права.

Частково ці недоліки було подолано в проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», підготовленому й схваленому Конституційною комісією та переданому Президенту України. У ст. 140 проекту закріплюється, що територіальна громада здійснює місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через орга-

ни місцевого самоврядування шляхом самостійного регулювання суспільних справ місцевого значення та управління ними в межах Конституції і 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.

Також вказується, що територіальні громади можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби (ч. 6 ст. 142 проекту). У ч. 1 ст. 143 пропонується закріпити положення, за яким територіальна громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування громади відповідно до закону: 1) управляє майном, що є в комунальній власності; 2) затверджує бюджет відповідної громади і контролює його виконання; 3) затверджує програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролює їх виконання; 4) встановлює місцеві податки і збори; 5) забезпечує реалізацію результатів місцевих референдумів; 6) утворює, реорганізовує та ліквідує комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснює контроль за їх діяльністю; 7) вирішує інші питання місцевого значення, віднесені законом до її компетенції. Частиною 1 ст. 144 передбачено, що територіальні громади, голови громад, органи місцевого самоврядування відповідно до закону ухвалюють акти місцевого самоврядування, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Незавершеність та фрагментарність підходів

Визнаючи в цілому прогресивний характер змін, які запропоновані Президентом України у 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 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 напрямів 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 лише по горизонталі — на законодавчу, виконавчу та судову, а й по вертикалі — на державну та муніципальну.

Необхідно було посилити акцент на первинності територіальної громади як основного суб'єкта місцевого самоврядування, причому з посиленням на те, що статус територіальної громади регулюється окремим законом (відповідний проект був розроблений за участю автора даної публікації експертами Асоціації міст України ще в 2007 р.). Також у тексті Конституції необхідно чітко зафіксувати положення, що держава гарантує всі права територіальних громад, при цьому зробити акцент на тому, що вони володіють усією повнотою прав юридичної особи.

Концепція місцевого самоврядування та його суб'єктів

По-шосте, не менш важливого значення, як у концептуально-конституційному, так і прикладному аспектах, набуває питання щодо компетенції місцевого самоврядування та його суб'єктів, способів та обсягів її конституційно-правової регламентації, форм співвідношення влас-

них та делегованих, обов'язкових та факультативних компетенцій, змісту компетенції тощо.

Дискусії щодо внесення змін до Конституції України в частині щодо місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади об'єктивно актуалізують та вимагають звернення до аналізу сучасного вітчизняного й зарубіжного досвіду конституційної регламентації місцевого самоврядування та його компетенції.

Зарубіжний досвід

З точки зору способу визначення компетенції найбільш істотні відмінності пов'язані зі специфікою правових систем (сімей). Англосаксонське право виходить із принципу суверенітету парламенту; інші суб'єкти публічної влади отримують нормативні повноваження в силу делегування. Даний підхід застосовується й до муніципальної влади: в англосаксонських країнах діє позитивне регулювання компетенції муніципалітетів та визначення кола питань місцевого значення. Дії суб'єктів місцевого самоврядування правомочні лише у випадку, якщо вони безпосередньо вказані в законі. Тоді місцеві влади діють *intra vires* — в рамках повноважень. Будь-яка дія, право на яку в тексті закону не закріплене, автоматично вважається дією *ultra vires* — поза повноваженнями. Концептуально британська модель компетенції місцевого самоврядування будується за принципом: місцеві органи є публічними корпораціями і як такі зобов'язані своїм існуванням виключно законодавству. Отже, будь-яка дія місцевого органу має бути виправдана відсилкою на відповідний акт парламенту.

Водночас, дію принципу *ultra vires* стосовно місцевих органів у країнах англосаксонського права в цілому не слід абсолютизувати. Наскільки б деталізованим не було законодавство, яке регулює повноваження місцевого самоврядування, воно, природно, не може передбачити всі питання місцевого значення, які можуть виникнути перед тією чи іншою територіальною громадою.

Так, канадським муніципалітетам в інтересах населення час від часу доводиться здійснювати дії, прямо не передбачені законом, оскільки виборці навряд чи можуть бути задоволені бездіяльніс-

тю місцевих влад у вирішенні життєвих проблем із посиланням на відсутність у них необхідних повноважень. Тому канадські муніципалітети на практиці проводять різницю між двома видами незаконних дій: тими, що безпосередньо заборонені законом, і тими, що прямо не дозволені законом.

Ізраїль

Принцип позитивного регулювання отримав певне розповсюдження в країнах з іншими правовими системами. В Ізраїлі, наприклад, місцеві органи можуть здійснювати лише такі повноваження, які їм безпосередньо надані законом. Іноді позитивне регулювання може поєднуватися з визнанням загальної компетенції місцевих влад у питаннях місцевого значення. Так, наприкінці 1990-х років принцип загальної компетенції виборних органів був визнаний ізраїльським законодавцем у зв'язку з підписанням Європейської хартії місцевого самоврядування. Разом із тим, позитивне регулювання зберігається: загальна компетенція тут є скоріше потенційною, аніж реально існуючою в рамках позитивного права.

Австрія

У країнах континентальної Європи та державах, які сприйняли континентальну правову систему, принцип загальної компетенції отримує безпосереднє підтвердження на рівні найбільш загальних норм права. У цих країнах компетенція місцевого самоврядування визначається через негативне регулювання питань місцевого значення: місцеві влади можуть здійснювати будь-які дії, які не заборонені законом та не входять до сфери виключної компетенції інших органів влади. Так, наприклад, згідно зі ст. 118 Конституції Австрійської Республіки 1920 р. сферу компетенції громади складають її власні повноваження і повноваження, передані їй федерацією або землею. Сфера власної компетенції громади, крім повноважень, зазначених в абз. 2 ст. 116 (згідно з цим абзацом громада є самостійною господарською одиницею; вона має право в межах, встановлених загальними законами федерації і землі, володіти всякого роду майном, купувати його й розпоряджатися ним, займатися господарським підприємництвом, а та-

кож у рамках фінансової системи самостійно визначати свій бюджет і стягувати податки) включає в себе всі питання, що стосуються виключно або переважно місцевих інтересів громадян, які входять до громади, й за умови, що необхідні з цих питань заходи можуть бути прийняті громадою в межах її територіальних кордонів. У законах повинні бути точно перераховані ті повноваження, які належать до сфери власної компетенції громади.

Андорра

Згідно зі ст. 80 Конституції Андорри 1993 р. у рамках своєї адміністративної та фінансової автономії громади мають повноваження, що визначаються спеціальним законом. Зокрема до їх компетенції входять такі питання: перепис населення; ведення виборчих списків; участь в організації та проведенні виборів на умовах, передбачених законом; народні консультації; торгівля, промисловість і професійна діяльність; визначення меж території громади; приватне і публічне майно громади; природні ресурси; кадастр; містобудівна діяльність; дороги та вулиці; культура, спорт та громадська діяльність; публічні громадські служби.

За дотримання виняткових повноважень держави, зазначається в Конституції Андорри, той самий спеціальний закон визначає правомочності, які визнані за громадами для здійснення їх повноважень в економічній і фінансовій сферах. Вони поширюються, зокрема, на доходи та експлуатацію природних ресурсів, традиційні податки й надходження від комунальних послуг, адміністративні дозволи, дозволи торговельної, промислової та професійної діяльності, а також на нерухому власність. Повноваження, що належать державі, можуть бути передані законом парафіям.

Заслужують на увагу також положення статей 83 та 84 Конституції Андорри, згідно з якими громади мають право законодавчої ініціативи та вправі звертатися зі скаргами про неконституційність на умовах, передбачених Конституцією. Закони приймаються з урахуванням традицій і звичаїв при визначенні компетенції громадських територіальних одиниць та їх відносин із громадами.

Сербія

У ст. 177 Конституції Сербії 2006 р. дається визначення повноважень. Закріплюється, що суб'єкти місцевого самоврядування повинні мати повноваження з тих питань, що можуть бути ефективно реалізовані в межах суб'єкта місцевого самоврядування, а автономні провінції — з тих питань, які можуть бути ефективно реалізовані в межах автономних провінцій, які не повинні потрапляти до компетенції Республіки Сербія. Питання республіканського, провінційного або місцевого значення повинні визначатися законом.

Албанія

Згідно зі ст. 113 Конституції Республіки Албанія 1998 р. ради комун, муніципалітетів й округів: незалежні в управлінні та врегулюванні місцевих питань у межах їх юрисдикції; використовують право власності, незалежні в управлінні одержуваними доходами, а також мають право займатися економічною діяльністю; мають право отримувати й витрачати доходи, що необхідно для підтримки їх діяльності; мають право встановлювати відповідно до закону місцеві податки, а також їх рівень; визначати правила їх організації та функціонування відповідно до закону; створювати символи місцевого управління, а також почесні звання місцевого значення; виступати з ініціативами з місцевих проблем перед органами, які передбачені законом.

Хорватія

У ст. 130 Конституції Республіки Хорватія 1990 р. закріплюється, що органи одиниць місцевого самоврядування самостійно займаються вирішенням місцевих питань відповідно до закону та статуту, а нагляд за законністю їх діяльності здійснюють лише компетентні державні органи. Для виконання функцій державного управління в громаді, котарі або в місті можуть створюватися органи місцевого самоврядування відповідно до закону. Організація й компетенція цих органів регулюється законом. Певні функції державного управління можуть бути відповідно до закону передані до компетенції органів одиниць місцевого самоврядування. При вико-

нанні зазначених функцій органи одиниць місцевого самоврядування підкоряються відповідно до закону органам державного управління.

Чеська Республіка

Заслужують на увагу й положення ст. 104 Конституції Чеської Республіки 1992 р. У ній закріплено, що компетенція представництва може бути визначена лише законом. Представництво громади приймає рішення з питань самоврядування, якщо законом на це не уповноважене представництво територіальної самоврядної одиниці вищого рівня. Представництва в межах своєї компетенції можуть приймати загальнообов'язкові постанови. Також, як зазначено в ст. 105 цієї Конституції, здійснення функцій державної адміністрації може бути доручено органам самоврядування лише у випадках, встановлених законом.

**Українська модель
місцевого самоврядування**

Аналіз вітчизняної моделі місцевого самоврядування свідчить, що в Україні регулювання питань місцевого значення є доволі суперечливим та 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, органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

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 жителів, як цього вимагає Конституція України, а на сфери місцевого життя, в яких є компетентними органи цих територіальних громад, та їх повноваження: виключні, власні (самоврядні), делеговані.

Дві останні групи носять галузевий характер і не розмежовуються щодо надання відповідних публічних послуг населенню по різних рівнях системи місце-

вого самоврядування, зокрема, залежно від чисельності жителів — членів територіальних громад. Так, однакові сфери місцевого життя та відповідні їм повноваження закріплюються за територіальними громадами невеликих сіл та міст-мегаполісів.

Стаття 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 обстоюванні 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.

Дозволено лише те, що передбачено законом

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 та 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, в т. ч. не встановлено, що таке «питання місцевого значення», а відтак і виникають проблеми перерозпо-

ділу 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 законодавстві.

Невідповідність міжнародним стандартам

Звернемо увагу й на те, що чинне законодавство не відповідає міжнародним стандартам місцевого самоврядування. Вітчизняний принцип закріплення функцій та повноважень місцевого самоврядування суперечить положенням Європейської хартії місцевого самоврядування, яку український законодавець ратифікував 15 липня 1997 р. без будь-яких застережень. Відповідно до цього документа «головні (тобто, навіть не всі. — Авт.) повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону. Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції й вирішення якого не доручене жодному іншому органу». Враховуючи, що після ратифікації хартія стала частиною національного законодавства, тобто вона має силу закону, в механізмі регулювання питань місцевого значення й визначення функцій та повноважень територіальних громад існують серйозні колізії компетенційного характеру.

Звертають на себе увагу й інші проблеми компетенційного характеру, зокрема відсутність поділу повноважень місцевого самоврядування на обов'язкові та факультативні, уніфікованість компетенції для всіх територіальних громад, обсяг, зміст та механізм передачі делегованих повноважень тощо.

Слід зазначити, що в проєкті 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 регулю-

вання суспільних справ місцевого значення та управління ними в межах Конституції і законів України (ч. 1 ст. 140 проекту). У даному 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 на сьогоднішній день офіційному перекладу Європейської хартії місцевого самоврядування, але залишається дискусійним у доктринальному аспекті.

У ст. 143 запропоновано закріпити, що територіальна громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування громади відповідно до закону: 1) управляє майном, що є в комунальній власності; 2) затверджує бюджет відповідної громади і контролює його виконання; 3) затверджує програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролює їх виконання; 4) встановлює місцеві податки і збори; 5) забезпечує реалізацію результатів місцевих референдумів; 6) утворює, реорганізовує та ліквідує комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснює контроль за їх діяльністю; 7) вирішує інші питання місцевого значення, віднесені законом до її компетенції.

Обласна, районна рада, як закріплюється в проекті: 1) затверджує обласний, районний бюджет для виконання спільних проектів, у тому числі за рахунок коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів, та контролює його виконання; 2) вирішує інші питання, віднесені законом до її компетенції.

Варто особливо звернути увагу на те, що розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, районів, областей пропонується визначати законом на основі принципу субсидіарності. В цілому позитивно сприймаючи закріплення на конституційному рівні принципу субсидіарності, вважаємо, що здійснений у проекті акцент на цьому принципі лише в контексті визначення механізму розмежування повноважень між різними органами місцевого самоврядування у відриві від інших принципів розмежування повноважень (координація, субординація, реордінація тощо), звужує та гіпертрофує його зміст і значення.

Авторські пропозиції змін до Конституції України

Аналіз муніципального досвіду зарубіжних країн, а також вітчизняної муніципальної практики в аспекті визначення засад компетенції місцевого самоврядування дозволяє нам висловити своє бачення щодо викладення окремих положень Конституції України. На наше переконання, в Конституції України необхідно було б закріпити положення про те, що місцеве самоврядування є визначним та гарантованим державою правом та реальною спроможністю територіальної громади самостійно, у власних інтересах та під свою відповідальність або відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення на підставі і в межах Конституції та законів України.

Така конституційна формула значною мірою сприяла б посиленню конституційно-правового статусу територіальних громад та створювала б ґрунтовні підвалини для розвитку компетенції місцевого самоврядування. Адже важливий акцент, який робиться в цій пропозиції — це об'єкти місцевого самоврядування — питання місцевого значення, які носять не абстрактно-декларативний характер, а знаходять своє втілення в конкретних функціях та повноваженнях суб'єктів місцевого самоврядування та, 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 і свобод людини і громадянина, економічного, соціального і культурного розвитку територіальної громади в інтересах жителів громади. При цьому забезпечення прав і свобод людини і громадянина в процесі здійснення місцевого самоврядування гарантується системою безпосереднього волевиявлення територіальної громади та жителів громади, публічним захистом прав і свобод, 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 чітко й 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 і законами України. Також пропонуємо закріпити норму, згідно з якою 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 основу 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 сфері місцевого господарства, а не власне питання місцевого значення.

Дозволено все, що не заборонено

На наш погляд, впровадження на конституційному рівні в Україні відомого світової муніципальній практиці методу негативного регулювання компетенції місцевого самоврядування — «дозволено все, 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 вла-

ди, розмежуванню функцій і повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, розширенню самостійності й відповідальності територіальних громад у вирішенні завдань життєзабезпечення й розвитку міст, селищ й інших населених пунктів з урахуванням місцевої специфіки, соціально-економічних особливостей і культурно-історичних традицій.

На наш погляд, підготовка на зазначених засадах законопроектів про внесення змін до Конституції України в частині щодо місцевого самоврядування та його прийняття 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 й повноважень, зможуть безпосередньо реалізовувати свою політичну та економічну правосуб'єктність і вирішувати під свою відповідальність широке коло питань місцевого значення.

Утім проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», попередньо схвалений Верховною Радою України (реєстр. № 2217а), попри деякі недоліки, в тому числі вказані нами, за умовою його остаточного прийняття, значною мірою покращує перспективи розвитку територіальних громад та місцевого самоврядування в цілому (в порівнянні з чинною 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. Це вкотре, з одного боку, дає шанс парламентарям зробити серйозні кроки назустріч територіальним громадам, а з іншого боку, покладає на них колосальну відповідальність за майбутнє вітчизняної державності.

Батанов Александр. Статус общины в поисках оптимального варианта конституционной модели местного самоуправления в современной Украине: теория и практика.

Рассматриваются вопросы моделей местного самоуправления, деятельности органов местного самоуправления. Автор прилагает усилия для разработки нового понимания муниципального самоуправления, основанного на статусе и функциях местной общины. В работе проанализирован опыт реализации конституционных актов на европейском континенте, определены принципы формирования конституционной модели местного

самоуправления, изложены критические замечания и положительные достижения реализации проекта Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно децентрализации власти)», предварительно одобренном Верховной Радой Украины (реестр. № 2217). Обращено особое внимание на бесспорный позитив в развитии местного самоуправления в контексте конституционных изменений. Особая ценность публикации заключается в разработке авторских предложений изменений в Конституцию Украины.

Ключевые слова: модель местного самоуправления, муниципальный опыт европейских стран, статус территориальной общины, функции территориальной общины, изменения в Конституцию по децентрализации власти.

Batanov Olexander. The status of the community in search of the optimal variant constitutional model of local government in modern Ukraine: theory and practice.

The questions models of local government, local government activities. By making an effort to develop a new understanding of municipal government, based on the status and functions of the local community. The paper analyzes the experience of implementing constitutional acts in Europe, defines the principles of forming the constitutional model of local self-described criticisms and positive achievements of the project of the Law of Ukraine «On Amendments to the Constitution of Ukraine (concerning the decentralization of power)», previously approved by the Verkhovna Rada of Ukraine (Reg. number 2217). Pay particular attention to the undeniable positive development in local government in the context of constitutional changes. The special value of the publication is to develop copyright proposals of amendments to the Constitution of Ukraine.

Key words: model of local government, municipal experience of European countries, the status of the territorial community territorial community functions, changes to the Constitution to decentralize power.