

Олександр Батанов

## АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*Висвітлюються концептуальні проблеми реформування місцевого самоврядування 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.*

**Oleksandr Batanov. The constitutional provision of the organization of local self-government in Ukraine: problems of formation and ways of development.** *The conceptual problems of the reform of local self-government 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.*

Сьогодні Україна переживає період кардинальних змін в усіх сферах державотворення та правотворення, кінцевою метою яких є побудова суверенної, демократичної, соціально-правової держави. Невід'ємним елементом цього типу державності має стати розвинене та дієздатне місцеве самоврядування, що спирається на ініціативу населення, його організаційно-правову, функціональну та фінансово-економічну самостійність, підтримку та гарантування з боку

держави тощо. Адже, як переконливо демонструє світовий досвід, сильною та стабільною може бути тільки держава, яка спирається на дієву муніципальну владу, що активно вирішує питання повсякденних потреб населення.

Закріплення у Конституції України місцевого самоврядування як права територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста (частина перша ст. 140) стало в цілому висхідним етапом конституційної еволюції суб'єктного складу місцевого самоврядування. Тому абсолютно логічно, що у прийнятому на основі Конституції України та чинному на сьогодні Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. не тільки закріплювалося, що територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр (ст. 1), а визначалося її місце серед інших елементів системи місцевого самоврядування (ст. 5) як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень (ст. 6).

Попри ці позитивні кроки, 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 конституювання їх статусу. Тому, на думку багатьох експертів з питань конституційного 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.

Унаслідок цього, мабуть закономірно, що у сучасних конституційно-проектних та законодавчих ініціативах, попри діаметрально протилежні доктринальні позиції, спостерігається відповідна тенденція щодо унормування статусу територіальних громад. 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 торкалися інститутів місцевого самоврядування (див., наприклад, проект Закону «Про внесення змін до Конституції України», внесений народними депутатами України С. Гавришем, Р. Богатирьовою, К. Ващук та ін. Реєстр. № 4105 від 04.09. 2003 р.; проект Закону «Про внесення змін до Конституції України», внесений Президентом України Л. Кучмою. Реєстр. № 3207 від 19.06.2003; проект Закону «Про внесення змін та доповнень до Конституції України», внесений народним депутатом України А. Матвієнком. Реєстр. № 3395 від 16.04. 2003 р.; проект Закону «Про внесення змін до Конституції України», внесений Президентом України В. 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 постатейними 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. Порошенком 1 грудня 2014 року розроблені нею концептуальні позиції у частині щодо місцевого самоврядування, за всієї їх дискусійності, не втратили своєї актуальності.

Концептуальний аналіз офіційних та інших версій законопроектів про внесення змін до Конституції, розроблених у 2003–2015 роках, дозволяє зробити висновок про наміри (або принаймні їх декларування) їх ініціаторів змінити філософію усієї моделі

врегулювання діяльності місцевого самоврядування. По суті, пропонується перейти від існуючої нині консервативної моделі місцевого самоврядування, за якої місцеве самоврядування здійснюється лише на рівні територіальних громад, а на рівні регіонів – областей і районів має фактично символічний характер, до повноцінної системи місцевого самоврядування на усіх рівнях організації суспільства. Так, надання представницьким органам місцевого самоврядування на регіональному рівні (районним та обласним радам) права на утворення власних виконавчих органів перетворило б ці органи у самодостатні суб'єкти місцевого самоврядування, які змогли б повноцінно представляти спільні інтереси територіальних громад.

Варто зазначити, що у квітні 2014 р. Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України було підготовлено пропозиції щодо змін до Конституції України. Ці пропозиції спрямовувалися на реалізацію «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. Необхідність таких змін зумовлена тим, що саме Конституція визначає основи системи влади, і без відповідних змін провести реформу неможливо. У зазначеному контексті, основні зміни передбачали запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України – область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування - та передачу функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня. Виходячи з цього, передбачалося у ст. 140 Конституції закріпити положення, згідно з яким органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси громад району та області, є районні та обласні ради та їх виконавчі органи. Аналогічні за суттю та змістом положення знайшли своє закріплення й у проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (внесений Президентом України П. Порошенком. Реєстр. № 2217а від 01.07.2015), попередньо схваленому Верховною Радою України, що слід усіляко підтримувати й вітати.

Водночас, у багатьох версіях законопроектів щодо змін до Конституції є певні недоліки, спірні моменти, неузгоджені положення тощо. Насамперед, вони пов'язані із фрагментарною та суперечливою регламентацією правосуб'єктності первинного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади. Так, сумнівною з точки зору муніципальної теорії є спроба у низці версій існуючих законопроектів взагалі відмовитися від категорії «територіальна громада», замінивши її термінами «громада» або «жителі громади» (проект, внесений народним депутатом України А. Матвієнком, реєстр. № 3395 від 16.04. 2003 р. або президентський проект, реєстр. № 4290 від 31.03. 2009 р.), або, по суті, звзвити обсяг її правосуб'єктності до статусу адміністративно-територіальної одиниці (проект Всеукраїнського об'єднання «Свобода»).

Такого роду пропозиції були передбачені й у проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», запропонованому у квітні 2014 р. Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Зокрема, частину першу ст. 140 пропонувалося викласти у редакції, згідно з якою «Місьцеве самоврядування є правом і спроможністю *жителів громад* у межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування». Аналогічні пропозиції містив і внесений 26 червня 2014 р. Президентом України П. Порошенком проект Закону «Про внесення змін до Конституції України» (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування), реєстр. № 4178а.

Частково ці недоліки було подолано у проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», підготовленому і схваленому Конституційною Комісією та переданому Президенту України. У ст. 140 проекту закріплювалося, що *територіальна громада* здійснює місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через органи 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.

Утім, 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 із 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 тільки по горизонталі – на законодавчу, виконавчу та судову, а й вертикалі – державну та муніципальну.

Необхідно було посилити акцент на первинності територіальної громади як основного суб'єкта місцевого самоврядування, при чому із посиланням 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*.

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 власних та делегованих, обов'язкових та факультативних компетенцій, змісті компетенції тощо.

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.

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 мешканців, 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 мають галузевий характер і не розмежовуються щодо надання відповідних публічних послуг населенню по різних рівнях системи місцевого самоврядування, зокрема, залежно від кількості мешканців – членів територіальних громад. Так, однакові сфери місцевого життя та відповідні ним повноваження закріплюються за територіальними громадами невеликих сіл та міст-мегаполісів.

Ст. 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 відстоюванні 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.

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, у т. ч. не встановлено, що таке «питання місцевого значення», а тому і виникають проблеми перерозподілу 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 у законодавця.

Слід зазначити, що у 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 регулювання *суспільних справ місцевого значення* та управління ними в межах Конституції і законів України (частина перша ст. 140 проєкту). У цьому 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 сьогодні офіційному перекладу Європейської хартії місцевого самоврядування, але залишається дискусійним у доктринальному аспекті.

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, у Конституції України необхідно було б закріпити положення про те, що місцеве самоврядування є визнаним 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 у цій пропозиції – це об'єкти місцевого самоврядування – питання місцевого значення, які мають 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.

У цьому контексті у Конституції необхідно чітко закріпити, що головною метою та обов'язком здійснення місцевого самоврядування є утвердження та забезпечення прав людини, економічного, соціального і культурного розвитку територіальної громади в інтересах мешканців громади. При цьому, забезпечення прав людини у процесі здійснення місцевого самоврядування гарантується системою безпосереднього волевиявлення територіальної громади, публічним захистом прав людини, поділом функцій і повноважень між органами і посадовими особами місцевого самоврядування, їх чітким відмежуванням від функцій і повноважень органів державної влади.

Спираючись на положення Європейської хартії місцевого самоврядування, вважаємо за доцільне 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 винятком тих, які покладені на органи державної влади цією Конституцією та 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 мешканців – членів територіальної громади.

На наш погляд, модернізація конституційної моделі місцевого самоврядування на цих принципах 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 та повноважень, зможуть безпосередньо реалізовувати свою політичну та економічну правосуб'єктність та вирішувати під свою відповідальність широке коло питань місцевого значення.

Утім, сучасні конституційно-проектні ініціативи, попри деякі недоліки, значною мірою розширюють перспективи розвитку територіальних громад та місцевого самоврядування в цілому (порівняно з чинною конституційною моделлю), залишаючи, водночас, колосальний масив питань, які потребуватимуть врегулювання саме на законодавчому рівні, від стану якого багато у чому й залежатиме остаточний муніципальний прогрес в Україні.