

УДК 342.25

DOI: 10.31359/1993-0941-2019-37-314

Говоруха Л. С., молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування

ВДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В АСПЕКТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

***Анотація.** У статті досліджуються актуальні питання конституційної модернізації щодо місцевого самоврядування в сучасних умовах євроінтеграції та децентралізації публічної влади. Висвітлюються недоліки і прогалини конституційного регулювання питань місцевої організації публічної влади та пропонуються шляхи їх вирішення. Аналізується конституційний статус територіальної громади, органів місцевого самоврядування, їх взаємовідносин з місцевими органами виконавчої влади. Надано рекомендації щодо подальшого вдосконалення конституційної моделі і засад місцевого самоврядування в Україні.*

***Ключові слова:** децентралізація публічної влади, конституційна модель місцевого самоврядування, реформування місцевого самоврядування, префект.*

Постановка проблеми: актуальність теми зумовлена необхідністю інтенсифікації в Україні євроінтеграційних процесів, здійснення низки конституційних перетворень, продовження шляху

до побудови ефективного децентралізованого публічного управління на місцевому рівні з урахуванням європейських стандартів і вимог.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, висвітлені в статті, традиційно перебувають в полі зору вітчизняних правознавців, експертів і практиків місцевого самоврядування. При цьому існують різнополярні підходи науковців щодо конституційної моделі місцевого самоврядування, ступеня «автономії» муніципальної влади, конституційних засад її взаємовідносин з органами державної влади, обсягу компетенції та гарантій діяльності органів місцевого самоврядування. Дослідженням даного питання займалося чимало вітчизняних конституціоналістів, серед яких варто виокремити О. В. Батанова, І. І. Бодрову, П. М. Любченко, О. О. Петришина, С. Г. Серьогіну, А. Р. Крусян та інших.

Втім проблематика напрямків конституційного реформування муніципальної влади багато в чому залишається дискусійною. Передусім, потребують уточнення положення щодо визначення поняття і суб'єктів місцевого самоврядування, форм реалізації, меж контролю за його здійсненням.

Мета статті: визначення напрямків трансформації вітчизняної конституційної моделі місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Важливою складовою побудови сучасної демократичної правової держави є успішне впровадження стратегії децентралізації управління в системно-структурну організацію публічної влади на місцях, що забезпечить оптимальне поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів. Цієї мети можна досягти лише за умови забезпечення ефективного регіонального управління, запровадження повноцінного місцевого самоврядування, якісного оновлення інституційних форм і конституційних гарантій муніципальної демократії.

Питання ефективного функціонування органів місцевого самоврядування в Україні не можуть бути вирішені без докорінного реформування основ місцевого самоврядування та модернізації моделі місцевого самоврядування, закріпленої у Консти-

туції України. На цьому шляху зроблені перші кроки правового та організаційного характеру. Але здійснення широкомасштабної муніципальної реформи має спиратися на оновлену законодавчу базу, де зміни до Конституції України закладають необхідні основи системної законотворчості.

Давно назрілою потребою є запровадження сучасних конституційно-правових основ адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування та системи місцевих органів виконавчої влади, що повинні надати новий поштовх і нову якість розпочатих трансформаційних перетворень. Найбільш проблемним питанням на сьогодні є співвідношення конституційно-правових засад місцевого самоврядування та положень Європейської хартії місцевого самоврядування, які суперечать одне одному, незважаючи на те, що Україна взяла на себе зобов'язання щодо реалізації останніх у повному обсязі. У зв'язку з цим особливої уваги заслуговує питання відповідності норм Конституції України європейським принципам і стандартам децентралізованого управління, що зафіксовані у Європейській хартії місцевого самоврядування, а також визначення основних напрямів удосконалення діючої системи місцевого самоврядування.

Основними проблемами у цій сфері, які потребують невідкладного вирішення на конституційному рівні, є:

1. Забезпечення принципів правової, матеріально-фінансової, організаційної самостійності місцевого самоврядування, принципу субсидіарності та децентралізації публічної влади.

2. Запровадження принципу повсюдності місцевого самоврядування й поширення юрисдикції органів місцевого самоврядування базового рівня на всю територію адміністративно-територіальної одиниці.

3. Забезпечення повноти і виключності повноважень, які мають органи місцевого самоврядування при розв'язанні питань місцевого значення.

4. Відповідність обсягу фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування їх повноваженням.

5. Належне конституційно-правове регулювання питань, пов'язаних із такими формами безпосередньої муніципальної

демократії, як місцеві вибори, місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання.

6. Закріплення статусу, механізму визначення обсягу повноважень та гарантій діяльності органів самоорганізації населення.

7. Установлення відповідності організаційно-функціональної структури державних та самоврядних органів на районному та обласному рівні.

8. Конституційне гарантування самостійної економічної основи діяльності суб'єктів місцевого самоврядування районного та обласного рівнів.

9. Зміна правового статусу місцевих органів виконавчої влади, позбавлення їх функцій місцевого самоврядування та трансформування у контрольно-наглядові органи.

10. Конституювання права органів місцевого самоврядування на співробітництво та створення об'єднань з метою сприяння ефективному здійсненню їх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку.

Вирішення цих та інших проблем стане можливим за умови системної конституційно-правової реформи.

Перш за все, на нашу думку, слід узгодити визначення місцевого самоврядування, що закріплене у ч. 1 ст. 140 Конституції України з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування. При цьому потрібно встановити, що місцеве самоврядування є не лише правом, а й спроможністю територіальної громади здійснювати регулювання і управління публічними справами місцевого значення, що становитиме додаткову гарантію ефективності функціонування місцевого самоврядування. Крім того, поняття місцевого самоврядування має бути приведено у відповідність з ч. 2 ст. 19 Конституції України в частині того, що територіальна громада може здійснювати місцеве самоврядування, як безпосередньо, так і через органи та посадових осіб місцевого самоврядування.

Враховуючи те, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування в Україні є територіальна громада, на конституційному рівні мають бути визначені форми її впливу на здійснення

муніципальної влади. На сьогодні Конституцією не встановлено жодної з форм безпосереднього здійснення територіальними громадами місцевого самоврядування, зокрема, щодо участі у місцевому референдумі, загальних зборах, громадських слуханнях тощо. Це порушує конституційні принципи народовладдя та демократичної державності, позбавляє реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади людиноцентристського спрямування. Це також не відповідає вимогам Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 16.11.2009р., ратифікованого Верховною Радою України.

Тому конституційний статус територіальної громади потребує перегляду: 1) слід закріпити базовий перелік форм безпосередньої демократії, які можуть використовуватися членами територіальних громад на місцевому рівні; 2) з метою забезпечення належної реалізації принципів децентралізації та субсидіарності необхідним є розширення конституційно-правового регулювання компетенції органів місцевого самоврядування тими повноваженнями, що пов'язані з важливими напрямками життєзабезпечення мешканців громад, зокрема, питань охорони довкілля, розвитку закладів освіти, культури, охорони здоров'я, спорту, вирішення питань забудови території громади; 3) на рівні конституційно-правової регламентації слід закріпити особливу роль статуту територіальної громади за допомогою визначення його базовим нормативно-правовим актом у нормативній системі місцевого самоврядування відносно інших рішень, що приймаються органами і посадовими особами місцевого самоврядування (з урахуванням його відповідності Конституції і законам України). Це дозволить створити додаткові гарантії самостійності місцевого самоврядування, стимулюватиме розвиток місцевої ініціативи, залучення членів територіальних громад до муніципального нормотворчого процесу. Таким чином, конституційна реформа щодо децентралізації в Україні не буде обмежуватись інституційними змінами, а забезпечить перехід від консультативної до партисипативної демократії

Крім того, задля забезпечення додаткових гарантій безпосередньої демократії на рівні місцевого самоврядування пропонуємо у Конституції України закріпити положення, згідно з яким органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними та відповідальними перед територіальною громадою.

Конституційна модель місцевого самоврядування в Україні, побудована на засадах дуалістичного підходу до організації влади на регіональному рівні, не відповідає вимогам самодостатності та спроможності муніципальних органів самостійно вирішувати питання місцевого значення. На сьогодні районні та обласні ради, які повинні представляти спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, не мають власних виконавчих органів, а тому повинні делегувати частину своїх повноважень місцевим державним органам виконавчої влади. У зв'язку з цим на обласному і районному рівнях по суті продовжується втручання держави у питання місцевого самоврядування, оскільки самоврядні функції виконавчих органів залишаються за місцевими державними адміністраціями.

Слід мати на увазі й те, що відповідно до Конституції (ч. 1 ст. 142) районні та обласні ради мають управляти об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, призначати та звільняти керівників зазначених об'єктів. Проте це право вони делеguють районним, обласним державним адміністраціям. На місцеві адміністрації Конституція покладає і підготовку та виконання обласних і районних бюджетів (п. 4 ст. 119). Отже, матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування, яку становлять комунальна власність та місцеві фінанси, перебуває фактично в руках держави в особі районних та обласних державних адміністрацій, що прямо суперечить основним принципам місцевого самоврядування — принципам його правової, організаційної та матеріально-фінансової автономії. До того ж інститут делегування повноважень органів місцевого самоврядування органам державної влади — це нонсенс із наукового та практичного погляду, інститут, якого не знає світова та європейська практика державного будівництва [2; с. 155].

Теза про потребу інституційних перетворень на районному та обласному рівнях набула, на жаль, вже аксіоматичного характеру. Необхідність створення самостійних самоврядних виконавчих органів районними і обласними радами визнано на всіх рівнях політичної організації держави та підтримано на міжнародному рівні. Проте процеси децентралізації не повинні призводити до послаблення центральної влади в таких питаннях, як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини. Саме тому для нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування пропонується запровадити інститут префектів та створити належний механізм контролю з боку держави за нормотворчою діяльністю органів місцевого самоврядування. З цієї метою Конституційною комісією було розроблено, а Президентом України спрямовано до Верховної Ради України законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а [11], яким передбачалося замість місцевих державних адміністрацій запровадження посади префекта. Проте аналіз нової редакції ст. 118 і ст. 119 дають підстави стверджувати про недосконалість пропонованих змін в частині правового статусу і повноважень префекта, адже вони визначалися як органи виконавчої влади з потужними наглядовими повноваженнями щодо місцевого самоврядування. А закріплення у ч. 1 ст. 119 законопроекту за префектом повноваження щодо здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування фактично означало повернення до радянської системи загального нагляду, що суперечить ч. 3 ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування.

На сьогодні робота щодо модернізації норм Конституції України стосовно місцевого самоврядування продовжується в рамках роботи Комісії з правової реформи. Однак розроблений фахівцями цієї комісії законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2598 від 13.12.2019 [12], спрямований потім Президентом України до парламенту, а згодом відкликаний, містить вади попереднього документу, оскільки знову передбачає нагляд за діяльністю ор-

ганів місцевого самоврядування. На нашу думку, повноваження префекта слід обмежити лише контролем за відповідністю актів органів місцевого самоврядування Конституції та законам України. Така редакція буде відповідати ч. 3 ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування.

Якщо ж в цілому проаналізувати зміст останніх конституційних проектів реформи моделі місцевого рівня територіальної організації влади, то на нашу думку, він свідчить про намагання посилити державницьку концепцію місцевого самоврядування. Цілком погоджуємося з О. Батановим у тому, що у сучасних реформаторських ініціативах вже дуже рельєфно проглядається чергова спроба під прикриттям цінностей демократії та свободи, реалізації інтересів населення, об'єднаного територіальною спільністю, побудувати таку систему взаємозв'язку територіальних громад та держави, яка б забезпечувала б державну єдність не на балансі централізму та децентралізму, а на переважному розвитку державного централізму[1; 90]

Вирішити проблеми раціоналізації системно-структурної організації публічної влади на місцевому рівні, розмежування компетенції між її ланками, удосконалення міжбюджетних відносин неможливо й без оновлення територіальної основи організації місцевої влади. На рівні Основного закону мають бути закріплені принципи децентралізації влади, субсидіарності, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування. Надання цим принципам конституційного характеру з наступним запровадженням законодавчого механізму їх реалізації дозволить зробити кроки на шляху зміцнення правових і соціально-територіальних основ муніципальної влади, а також посилення матеріально-фінансової самостійності територіальних громад [8; с. 10].

Важливою гарантією врахування та захисту місцевих інтересів у процесі нормотворчої діяльності має стати закріплення на конституційному рівні проведення консультування з асоціаціями органів місцевого самоврядування під час прийняття рішень органами державної влади, що стосуються місцевого самоврядування. Такі вимоги ставить і Європейська хартія місцевого самоврядування, яка передбачає обов'язкове проведення кон-

сультатій органами державної влади з органами місцевого самоврядування під час прийняття будь-яких рішень, що стосуються місцевого самоврядування. Відповідатиме європейським стандартам і конституювання права органів місцевого самоврядування на співробітництво (партнерство), а також об'єднання з метою ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку [9; с. 114].

Висновки. Незважаючи на конституційні гарантії самостійності, місцеве самоврядування в Україні значною мірою залишається додатком державної влади, слабким і політично, і економічно. Незавершеність конституційної реформи щодо місцевого самоврядування і небажання політичних еліт протягом тривалого часу здійснити імплементацію в конституційне законодавство положень Європейської хартії місцевого самоврядування значно гальмує розвиток самоврядної влади. Зміцнення муніципальної основи реалізації державної політики в умовах дотримання її євроінтеграційного вектору повинно забезпечити розбудову цілісної системи муніципальної влади в Україні на новітніх засадах децентралізації влади, субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування. На зміну усіченій патерналістській моделі місцевого самоврядування має прийти збалансована ефективна модель місцевого управління, що ґрунтується на функціонуванні спроможних громад, партнерських взаємовідносинах з державою і громадськими організаціями, розвиненій муніципальній демократії.

Список використаних джерел :

1. Батанов О. В. Проблеми реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні з позиції теорії сучасного муніципалізму. Порівняльно-аналітичне право. 2013. № 3—1. С. 87—91.
2. Бодак Н. В. Адміністративно-правові засади організації місцевої влади: сучасний стан та перспективи розвитку: дисс... канд. юрид. наук: 12.00.07. ДВНЗ « Ужгородський національний університет». Ужгород. 2017. 237 с.

3. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання: монографія. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України. 2015. 413 с.
4. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. Київ. 2017. 110 с.
5. Калінкін А. С. Конституційна реформа у сфері децентралізації державної влади: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. ДВНЗ «Ужгородський національний університет». Ужгород. 2016. – 17 с.
6. Любченко П. М. Конституційні основи реформування місцевого самоврядування в Україні. Юридичний вісник. 2011. № 3. С. 59–64.
7. Петришин О. О. Правові засади місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та Україні: теоретико-правовий та порівняльний аналіз : монографія. Харків: Право, 2014. 192с.
8. Серьогіна С. Г. Муніципальна реформа як чинник удосконалення функціонування системи місцевого самоврядування в Україні. Державне будівництво та місцеве самоврядування. Х. : Право. 2013. Вип. 26. С. 3–15.
9. Серьогіна С. Г. Удосконалення місцевого самоврядування в Україні в умовах демократизації та консолідації суспільства. Право України. 2014. № 4. С. 107–115.
10. Трачук П. А. Адміністративно-правові засади реформування місцевої публічної влади в Україні: монографія. Ужгород: Поліграфцентр «Ліра», 2010. 429 с.
11. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): законопроект № 2217авід 01.07.2015. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812
12. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): законопроект № 2598 від 13.12.2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644
13. Шемшученко Ю. С. Концептуальні, конституційні, пролітико-правові засади територіальної організації публічної влади. Часопис Київського університету права. 2014. № 4. С. 4–6.

References:

14. Batanov O. V. Problemi reformuvannya misceвого samovryaduvannya ta teritorialnoyi organizaciyi vladi v Ukrayini z poziciji teoriiyi suchasnogo municipalizmu. Porivnyalno-analitichnepravo. 2013. № 3–1. S. 87–91. [in Ukrainian].
15. Bodak N. V. Administrativno-pravovi zasady organizaciyi miscevoyi vladi: suchasniy stan ta perspektivi rozvitku: diss. kand. yurid. nauk: 12.00.07. DVNZ « Uzhgorodskij nacionalni juniversitet». Uzhgorod. 2017. 237 s. [in Ukrainian].

16. Decentralizaciya v Ukraini: zakonodavchi novaciyi ta suspilni spodivannya: monografiya. K.: Institut zakonodavstva Verhovnoyi Radi Ukraini. 2015. 413 s. [in Ukrainian].
17. Lelechenko A. P., Vasilyeva O. I., Kujbida V. S., Tkachuk A. F. Misceve samovryaduvannya v umovah decentralizaciyi povnovazhen : navch. posib. Kiyiv. 2017. 110 s. [in Ukrainian].
18. Kalinkin A. S. Konstitucijna reforma u sferi decentralizaciyi derzhavnoyi vladi: problemi teorii ta praktiki: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk: 12.00.02. DVNZ «Uzhgorodskij nacionalnij universitet». Uzhgorod. 2016. – 17 s. [in Ukrainian].
19. Lyubchenko P. M. Konstitucijni osnovi reformuvannya misceвого samovryaduvannya v Ukraini. Yuridichnij visnik. 2011. № 3. S. 59–64. [in Ukrainian].
20. Petryshyn O. O. (2014) Pravovi zasady mistsevoho samovriaduvannya v zarubizhnykh krainakh ta Ukraini: teoretyko-pravovy i porivnialnyi analiz : monografiya. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
21. Serogina S. G. Municipalna reforma yak chinnik udoskonalennya funkcionuvannya sistemi misceвого samovryaduvannya v Ukraini. Derzhavne budivnictvo ta misceve samovryaduvannya. H. : Pravo. 2013. Vip. 26. S.3–15. [in Ukrainian].
22. Serogina S. G. Udoskonalennya misceвого samovryaduvannya v Ukraini v umovah demokratizaciyi ta konsolidaciyi suspilstva. Pravo Ukraini. 2014. № 4. S.107–115. [in Ukrainian].
23. Trachuk P. A. Administrativno-pravovi zasady reformuvannya miscevoyi publichnoyi vladi v Ukraini: monografiya. Uzhgorod: Poligrafcentr «Lira», 2010. 429 s. [in Ukrainian].
24. Pro vnesennya zmin do Konstituciyi Ukraini (shodo decentralizaciyi vladi): zakonoproekt № 2217a vid 01.07.2015. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812
25. Pro vnesennya zmin do Konstituciyi Ukraini (shodo decentralizaciyi vladi): zakonoproekt № 2598 vid 13.12.2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644
26. Shemshuchenko Yu. S. Konceptualni, konstitucijni, politiko-pravovi zasady teritorialnoyi organizaciyi publichnoyi vladi. Chasopis Kiyivskogo universitetu prava. 2014. № 4. S. 4–6. [in Ukrainian].

Говоруха Л. С.

**Совершенствование конституционной модели местного самоуправления
в Украине в аспекте децентрализации власти**

***Аннотация.** В статье исследуются актуальные вопросы конституционной модернизации местного самоуправления в современных условиях евроинтеграции и децентрализации публичной власти. Освещаются не-*

достатки и пробелы конституционного регулирования вопросов местной организации публичной власти и предлагаются пути их решения. Анализируется конституционный статус территориальной общины, органов местного самоуправления, их взаимоотношений с местными органами исполнительной власти. Даны рекомендации по дальнейшему совершенствованию конституционной модели и основ местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: децентрализация публичной власти, конституционная модель местного самоуправления, реформирование местного самоуправления, префект.

Hovorukha L. S.

Strengthening the Constitutional Model of Local Self-Government in Ukraine in the Context of Decentralization of Power

Abstract. The article explores actual issues of constitutional modernization of local self-government in modern conditions of European integration and decentralization of public power. Shortcomings and gaps of constitutional regulation of local public power organization issues are covered and means of their solution are suggested. The author analyses the constitutional status of the territorial community, local self-government bodies, their relations with local executive bodies. The article substantiates the necessity of reforming the system and structural organization of municipal power towards the democratization of local governance, creation of own executive bodies of local self-government at district and oblast levels, transformation of local state administrations into controlling and supervising units with limited competence. The justification is given for the need to develop participatory democracy in Ukraine and to expand constitutional regulation of the forms of local self-government directly exercised by the territorial community. Along with strengthening the functional role of territorial communities (as primary subjects of local self-government), the rationale is given for enhancing the role of local self-government bodies as subjects responsible for the development and implementation of local policies.

It is argued that despite the constitutional guarantees of independence, local self-government in Ukraine remains to a large extent an appendage to the state power, weak both politically and economically. The incompleteness of the constitutional reform in the aspect of local self-government and the unwillingness of political elites to implement the provisions of the European Charter of Local

Self-Government into the constitutional legislation for a long time significantly hinders the development of self-governing power.

Strengthening of the municipal basis for the implementation of the state policy in conditions of compliance with its Euro-integration vector should ensure the development of an integral system of municipal power in Ukraine based on the newest principles of power decentralization, subsidiarity, the ubiquity of local self-government. The truncated paternalistic model of local self-government should be replaced by a balanced effective model of local governance based on the functioning of sustainable communities, partnership relations with the state and public organizations, and developed municipal democracy. Constitutional provisions should be drafted taking into account the principles of constitutional and legal autonomy, organizational and personnel, material and financial independence of local self-government.

Special attention should be paid to measures for ensuring state support and securing local self-government. Combined with the solution of the problems of resource support of local and regional development, this will become a tangible impetus to the modernization of local self-government and will allow advancing towards European integration.

Keywords: *decentralization of public power, constitutional model of local self-government, reforms of local self-government, prefect*