
А. ЯКОВЛЄВ

заступник Головного вченого секретаря
Національної академії правових наук України,
кандидат юридичних наук



УДК 342(477)

Правові основи модернізації системи місцевого самоврядування як фактор конституційного процесу в Україні

Визначено роль і значення системи місцевого самоврядування в конституційному процесі сучасної України. Охарактеризовано основні підходи до тлумачення змісту поняття місцевого самоврядування та сутності муніципальної влади в науці конституційного права. Окреслено тенденції і перспективи конституційного забезпечення місцевого самоврядування в процесі демократичних трансформацій України та становлення громадянського суспільства.

Ключові слова: конституційний процес, місцеве самоврядування, муніципальна влада, Конституція України, громадянське суспільство, територіальні громади.

Підвищена увага українського суспільства і держави до процесу конституційної модернізації, що безпосередньо пов'язаний із діяльністю Конституційної Асамблеї, змушує вітчизняну юридичну спільноту не лише істотно коригувати та інтенсифікувати дослідження конституційного процесу в цілому, а й піддавати переосмисленню цілий ряд аспектів конституційного процесу, без врахування яких загальна ідея модернізації Конституції України

та системи конституційного права втрачає свій сенс і будь-які перспективи. Одним із таких невід'ємних елементів чи аспектів конституційного процесу в сучасній Україні є конституційно-правове забезпечення системи місцевого самоврядування.

Теоретично-наукова та практична актуальність звернення до цієї проблеми обумовлені такими причинами. По-перше, наразі можна переконливо стверджувати, що існуюча в Україні система

місцевого самоврядування (зараз ми виходимо із визначення цього поняття як «сукупності органів та різноманітних організаційних форм, за допомогою яких відповідна територіальна громада або її складові частини вирішують питання місцевого значення, здійснюють завдання та функції місцевого самоврядування») сьогодні не відповідає потребам суспільства, оскільки фактично функціонування місцевого самоврядування не спрямоване на реалізацію його головного призначення – створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади [1, с. 279–280]. Утім, несформованість та неефективність місцевого самоврядування означає й недостатній рівень демократизму як Української держави, так і суттєву недорозвиненість та деяку ущербність громадянського суспільства. Справді, як доводить А. Коваленко, місцеве самоврядування завжди тлумачиться як одна з визначальних «форм суто громадської активності», через яку відбувається взаємодія державної влади та громадянського суспільства на місцевому рівні [2, с. 306]. По-друге, у процесі конституційно-правового розвитку України 1991–2012 рр. так і не було вирішено такі важливі питання, як чітке конституційно-правове визначення територіальної основи місцевого самоврядування, диспропорція системи адміністративно-територіального устрою, надмірна централізація повноважень, фінансово-матеріальних та інших ресурсів, неефективна державна

регіональна політика, дублювання повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, недосконалість системою контролю з боку держави за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. Очевидно, що без врахування цих проблем та адекватно правової та інституціональної відповіді на них ставиться під сумнів не лише успішність подальшого конституційного процесу, а й демократичне майбуття України як таке [3, с. 54–55]. Усе це істотно підвищує актуальність теми нашого дослідження та робить його логічною частиною більш широкого процесу наукового забезпечення конституційного процесу в Україні.

Процеси відновлення місцевого самоврядування в Україні розпочалися в 1990 р. із прийняттям Закону УРСР «Про місцеві ради та місцеве і регіональне самоврядування». Утім сучасна модель місцевого самоврядування почала формуватись лише із закріпленням цього інституту в Конституції України 1996 р., прийняттям у 1997 р. базового Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування. Невдалими, як зазначає М. Пухтинський, були спроби прийняття нової редакції закону про місцеве самоврядування у 2001–2003 рр., і так званого «другого етапу» конституційної та адміністративно-територіальної реформи у 2004–2006 рр. [4, с. 68]. Так само не було реалізовано пропозиції щодо розробки і прийняття Муніципального кодексу України [5, с. 413–414]. Найвдалишими спробами напрацювання таких документів кінця 90-х рр. ХХ ст. стали Концепція адміністративної реформи

(1998) та декілька варіантів Концепції реформи публічної адміністрації [6, с. 260]. Також вагомим кроком до децентралізації публічної влади стало прийняття у 2001 р. Бюджетного кодексу, який здійснив першу спробу систематизації повноважень між різними рівнями влади. Однак фактично бюджетна реформа, як засвідчила практика, зупинилась на рівні району, оскільки інфраструктурна, інституційна, ресурсна недостатність рівня села, селища не дозволила створити умови для ефективного освоєння бюджетних коштів, а також контролю за їх використанням. Так само стало очевидним, що без вирішення питання формування просторової основи місцевого самоврядування через проведення адміністративно-територіальної реформи подальше поглиблення бюджетної реформи було не лише безперспективним, а й фактично нездійсненим. Унаслідок цього розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад – міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилась неспроможною до виконання усіх повноважень місцевого самоврядування.

Якщо узагальнити принципи, що визначають основи державної політики у сфері місцевого самоврядування і закріплені в Конституції України та чинному законодавстві, то можна вказати, що цю систему утворюють такі з них, як: визнання та гарантування державою місцевого самоврядування; забезпечення цілісності державної території; верховенства права та законності; макси-

мального наближення надання адміністративних та громадських послуг до рівня їх доступного споживання на основі розподілу повноважень між державною владою та владою місцевого самоврядування згідно з принципом субсидіарності; пріоритету прав і свобод людини і громадянина у процесі здійснення державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування; визнання територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень; непорушності прав територіальних громад на участь у місцевому самоврядуванні; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності суб'єктів місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення; повсюдності місцевого самоврядування; взаємодії і співробітництва органів державної влади та органів місцевого самоврядування; поєднання процесів централізації, деконцентрації та децентралізації влади, гармонізації місцевих, регіональних та загальнодержавних інтересів; регулювання основ державної політики у сфері місцевого самоврядування виключно законом; судового захисту прав місцевого самоврядування. Хоча, на думку цілого ряду авторитетних дослідників, серед цих принципів також можна виділити своєрідні підгрупи, кожна з яких відображає окремі аспекти організації, функціонування і розвитку системи місцевого самоврядування в Україні [7, с. 592–593]. Утім не викликає жодного сумніву, що конституційний процес в Україні щонайменше з кінця 90-х років минулого століття переконливо засвідчив, що значна частина цих прин-

ципів залишались декларативними і не мали безпосереднього стосунку до тієї практики взаємодії центральних та місцевих органів влади, яка формувалась в Україні. У цьому контексті не випадково йдеться лише про «потенційний комплекс муніципальних прав та свобод», які за реальних умов взаємодії держави та місцевого самоврядування часто практично неможливо втілити [8, с. 306]. Доволі показовим у цьому контексті може виступити той факт, що вже згадуваний нами вище «другий етап» політичної реформи 2004 р. у частині розширення повноважень місцевого самоврядування так ніколи і не було реалізовано.

З одного боку, це, звісно ж, можна пояснити стійкими тенденціями до надмірної централізації публічної влади, які укорінились в Україні ще з радянських часів. Але, сьогодні, після того як минуло вже понад двадцять років від дня проголошення незалежності, таке пояснення дедалі більше втрачає свою доказову силу. Тому не можна не погодитись із позицією тих фахівців, які наголошують на тому, що до сьогодні в Україні відсутня єдина державницька ідеологія щодо функціонування публічної влади на місцевому рівні, взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань загальносуспільного значення як на державному, так і на місцевому рівнях. Невирішеність цієї проблеми, як відмічає В. Медведчук, спричиняє істотний дисбаланс у державотворчих процесах у цілому, а також спотворює одну з фундаментальних ідей демократичного державно-правового і конституційного розвитку в Україні (мається

на увазі ідея розбудови системи ефективної взаємодії держави і громадянського суспільства, в якій вагому роль відіграє саме місцеве самоврядування як один із ключових інститутів громадянського суспільства) [9, с. 324–325]. З цього погляду сучасний конституційний процес в Україні має своєю невід'ємною складовою законодавче визначення юридичного механізму забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері місцевого самоврядування, встановлення ефективних засобів реформування даного виду публічної влади та чітке закріплення ознак правосуб'єктності територіальних громад. Зрозуміло, що реалізація цього завдання, по суті, включає у себе цілий ряд конкретних дій, які мають супроводжуватись відповідними змінами на законодавчому рівні. Зокрема, можна згадати: а) обов'язкове формування належних законодавчих умов для чіткого визначення механізму децентралізації публічно-владних повноважень, розмежування публічно-владних сфер впливу органів державного управління та органів місцевого самоврядування; б) закріплення на рівні конституційних законів основних характеристик питань місцевого значення, які є безпосереднім об'єктом муніципальної публічної влади; в) нормативне встановлення територіальних меж здійснення місцевого самоврядування відповідно до потреб проведення адміністративно-територіальної реформи; г) визначення основних правових принципів здійснення державного управління у сфері децентралізації публічно-владних повноважень на муніципальний рівень; д) забезпечення здатності

територіальних громад та органів місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством, самостійно та відповідально вирішувати питання соціально-економічного розвитку, створення ефективних механізмів забезпечення їх активної участі у формуванні та проведенні державної регіональної політики, удосконалення фінансових міжбюджетних відносин, вироблення чітких критеріїв і ефективних механізмів надання державної підтримки розвитку регіонів; є) чітке закріплення повноважень органів державної влади щодо здійснення державного регулювання та управління у сфері місцевого самоврядування тощо

У цьому контексті, говорячи про основні цілі, які мають бути реалізовані в ході конституційного процесу на сучасному етапі, можна зазначити щонайменше шість основних орієнтирів, які повинні визначати законотворчу діяльність, а також служити своєрідними орієнтирами державної політики в галузі розвитку місцевого самоврядування. По-перше, оптимальна та поміркована децентралізація і деконцентрація повноважень центральних органів виконавчої влади, які завдяки цьому мають зосередитися на формуванні політики та стратегії розвитку у відповідних галузях, правовому та нормативно-методичному її забезпеченні. По-друге, удосконалення розподілу повноважень та функцій між територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування з метою уникнення дублювання, спрощення системи управління, її фінансового забезпечення та

економії бюджетних коштів. Зрозуміло, що основним критерієм такого розподілу має стати максимізація ефективності надання різноманітних послуг населенню, а також якомога повніше виконання виконавчих функцій. При цьому до компетенції органів місцевого самоврядування більш високого територіального рівня (район, область) мають бути віднесені лише ті питання, які зачіпають інтереси населення району, області в цілому або не можуть бути вирішені на низовому рівні, а до компетенції місцевих органів виконавчої влади відносять повноваження, які вимагають централізованого керівництва, виходять за межі можливостей органів місцевого самоврядування або не відповідають їх завданням та функціям, зокрема, повноваження щодо контролю та нагляду за додержанням Конституції і законів України, прав і свобод громадян, управління об'єктами державної власності, координації виконання повноважень виконавчої влади, що не можуть бути децентралізовані – передані до компетенції місцевого самоврядування. По-третє, істотне підвищення вимог до результативності реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики на регіональному рівні повинно супроводжуватися наданням додаткових повноважень місцевим державним адміністраціям, покладенням на них відповідальності за вирішення поточних та перспективних завдань розвитку регіонів. По-четверте, йдеться про забезпечення додержання державних соціальних стандартів та надання державних соціальних гарантій, визначених Конституцією та законодавством України, з урахуванням поєднання еко-

номічних можливостей держави та місцевого самоврядування, посилення відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за їх додержання. Незначений аспект виявляє свою можливість з огляду на проблеми формування України як соціальної держави.

На жаль, доволі часто такі поняття, як «соціальна держава» та «правова держава» тлумачаться виключно стосовно центральних органів державної влади, які реалізують ті чи інші соціальні функції та виконують соціальні програми розвитку (незалежно від того, чи йдеться про сферу соціального забезпечення, соціального страхування, соціального партнерства, соціального захисту тощо). Але, насправді державне управління завжди здійснюється як на центральному, так і на місцевому рівні, що суттєво підвищує роль і значення місцевих органів влади [10, с. 15]. Більше того, як доводить зарубіжний конституційно-правовий досвід, піднесення ролі місцевих органів влади у переважній більшості має своїм наслідком і збільшення рівня ефективності виконання завдань у частині регіонального соціально-економічного розвитку [11, с. 248]. По-п'яте, важливим завданням слід визнати підвищення ролі територіальних громад щодо вирішення питань місцевого значення та удосконалення правового закріплення елементів її конституційної правосуб'єктності. Цілком очевидно, що чинний Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» не дає відповідей на всі нагальні питання, що стають дедалі більш актуальними в умовах ускладнення як економічних відносин, так і економічної ситуації не

тільки в Україні, а й у світі. По-шосте, удосконалення взаємовідносин між центральними та місцевими органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування у сфері додержання норм законодавства, які забезпечують можливість вирішення питань місцевого значення та створення нормальних умов життєдіяльності населення адміністративно-територіальних одиниць.

Щоправда, наразі висувуються і дещо інші підходи до удосконалення організації і функціонування системи місцевого самоврядування. Якщо узагальнити наявні на сьогодні у вітчизняній і зарубіжній конституційно-правовій науці підходи, то отримуємо такі напрями діяльності: а) законодавче визначення статусу територіальної громади, її внутрішньої організації (статусу внутрішніх підрозділів територіальної громади, наприклад, територіальних громад районів у місті, сіл, селищ, міст, що входять до базової адміністративно-територіальної одиниці), принципів розподілу повноважень у системі місцевого самоврядування територіальної громади; б) вдосконалення порядку формування представницьких органів місцевого самоврядування та обрання виборних посадових осіб місцевого самоврядування; в) законодавче визначення місця та ролі територіальної громади в системі місцевого самоврядування, її виключних повноважень, активне запровадження в практику територіальних громад форм прямої демократії, безпосередньої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, підвищення ролі органів самоорганізації насе-

лення у вирішенні питань, пов'язаних із наданням громадських послуг населенню; г) створення в системі місцевого самоврядування спеціальних правоохоронних формувань – міліції місцевого самоврядування, основним завданням якої має стати виконання рішень органів місцевого самоврядування та здійснення повноважень місцевого самоврядування в галузі забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; д) запровадження в системі місцевого самоврядування посади уповноваженого з прав територіальної громади.

Водночас, говорячи про конституційно-правову реформу, не можна оминути увагою і такий напрям законодавчої діяльності, як унормування форм безпосередньої демократії на місцевому рівні. Нагадаємо, що Парламентська Асамблея Ради Європи у своїй Резолюції № 1121 «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії» (1997) прямо закликала держави-члени Ради Європи «вдосконалити свою систему представницької демократії шляхом встановлення балансу між відповідальністю державної влади та роллю громадян у процесі прийняття рішень. За відсутності такого балансу неможливо запобігти як підризу впевненості у представницькій системі, так і непродуманому використанню частих референдумів, яке робитиме проведення будь-якої довготривалої політики, заснованої на фундаментальних питаннях дискусії, безсистемним, неефективним, або навіть неможливим». З цього погляду цілком логічним і необхідним кроком видається при-

йняття Закону України «Про місцевий референдум», який би закріпив статус місцевого референдуму як форми безпосереднього волевиявлення членів територіальної громади села, селища, міста, району в місті, добровільного об'єднання кількох сіл. Справді, у механізмі реалізації гарантованого державою права громадян на участь у місцевому референдумі важливим кроком є прийняття закону, який би досконало врегулював процедуру проведення місцевого референдуму, адже ця форма локальної демократії у розвинених демократичних країнах є не тільки ефективним засобом контролю територіальної громади за діяльністю місцевої влади, зокрема, в частині взятих нею на себе зобов'язань, а й реальним механізмом сприяння побудові громадянського суспільства. Причому в ході розробки цього закону доцільно врахувати не тільки новітні європейські стандарти законодавства про референдуми, сформульовані в Кодексі належної практики щодо референдумів, схваленому Радою за демократичні вибори на її 19-й сесії та Венеціанською комісією на її 70-й пленарній сесії, а й положення Модельного закону «Про місцевий референдум», прийнятого на 14-му пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав – учасниць СНД.

Отже, узагальнюючи отримані результати, можна сформулювати такі висновки. По-перше, від часу ухвалення Конституції України та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів суспільно-політична, економічна та правова ситуація в Україні суттєво змінилася. Нинішня система

місцевого самоврядування, повноваження цього інституту публічної влади, його матеріально-фінансова основа вже не відповідають сучасним вимогам. Вони потребують серйозних реформувань і змін, у тому числі для приведення їх у відповідність до норм Європейської хартії місцевого самоврядування. З цього погляду, одним із найголовніших завдань реформи місцевого самоврядування як складової частини конституційного процесу в цілому є проведення розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, адже система організації влади на певній території повинна забезпечувати насамперед гармонізацію відносин і співпрацю між органами місцевого самоврядування та органами державної влади. По-друге, передача повноважень місцевому самоврядуванню повинна здійснюватися з дотриманням ряду умов, зокрема готовності та спроможності органів місцевого самоврядування виконувати ці повноваження; універсальності, стандартизації публічних послуг; наявності формалізованих індикаторів оцінки якості надання послуг; наявності методології обрахунку вартості надання послуг, системи консультацій між місцевим самоврядуванням і державою та державних органів контролю за виконанням вказаних повноважень.

Водночас, матеріальною основою місцевого самоврядування повинно бути відокремлене майно, що використовується для виконання закріплених за кожним із рівнів місцевого самоврядування функцій. По-третє, розвиток місцевого самоврядування в Україні у світлі триваючих процесів конституційної модернізації, що включають у себе у тому числі й оновлення конституційного законодавства, передбачає розробку законів із питань місцевого самоврядування, зокрема: нової редакції законів «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про місцеві державні адміністрації», а також нових законів «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» та «Про вибори до місцевих органів влади». Утім утворення виконавчих органів місцевого самоврядування на районному та обласному рівні потребує оновлення конституційного регулювання системи територіальної організації влади. Сучасні законодавчі, конституційні норми повинні ґрунтуватися на засадах Європейської хартії місцевого самоврядування щодо організаційної, правової, фінансової, матеріальної, адміністративної самостійності цього інституту публічної влади, повсюдності його юрисдикції, а також на засадах децентралізації, деконцентрації, субсидіарності, розбудови європейської моделі адміністративно-територіального устрою.

Список використаної літератури

1. Скрипнюк В. М. Правові проблеми визначення та забезпечення функціонування місцевого самоврядування / В. М. Скрипнюк // Актуальні проблеми держави і права. – 2006. – № 29. – С. 279–280.
2. Коваленко А. А. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія і практика : монографія / А. А. Коваленко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – С. 306.

3. Скрипнюк В. М. Демократизація державної влади і місцевого самоврядування / В. М. Скрипнюк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2008. – № 4 (55). – С. 54–55.
4. Пухтинський М. Проблеми трансформації територіальної організації влади та місцевого самоврядування в контексті розвитку конституційного процесу в Україні / М. Пухтинський // Право України. – 2012. – № 8. – С. 68.
5. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія / О. В. Батанов. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2003. – С. 413–414.
6. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія / І. Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – С. 260.
7. Скрипнюк О. В. Конституційне право України: академічний курс / О. В. Скрипнюк. – К. : Ін Юре, 2010. – С. 592–593.
8. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи : монографія / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – С. 306.
9. Медведчук В. Держава і громадянське суспільство: український вибір / В. Медведчук // Право України. – 2012. – № 3–4. – С. 324–325.
10. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / О. В. Батанов. – К. : Юрид. думка, 2010. – С. 15.
11. Шугрина Е. С. Органи місцевого самоуправління: Новые подходы к правовому регулированию / Е. С. Шугрина // Lex Russica. Науч. тр. МГЮА. – 2007. – № 2. – С. 248.

Стаття надійшла до редколегії 26.11.2013.

Яковлев А. Правовые основы модернизации системы местного самоуправления как фактор конституционного процесса в Украине

Определены роль и значение системы местного самоуправления в конституционном процессе современной Украины. Охарактеризованы основные подходы к определению содержания понятия местного самоуправления и сущности муниципальной власти в науке конституционного права. Очерчены тенденции и перспективы конституционного обеспечения местного самоуправления в процессе демократических преобразований Украины и становления гражданского общества.

Ключевые слова: конституционный процесс, местное самоуправление, муниципальная власть, Конституция Украины, гражданское общество, территориальные общины.

Iakovliev A. Legal bases of local government modernization as a factor of constitutional process in Ukraine

The role and importance of local government in the constitutional process of modern Ukraine is analyzed. The author describes the main approaches to the definition of the notion of local government and municipal power entities in the science of constitutional law. The trends and prospects of constitutional support of local government in the process of democratic change in Ukraine and the development of civil society are outlined.

Keywords: constitutional process, local government, municipal power, Constitution of Ukraine, civil society, territorial communities.