

*О. В. БАТАНОВ,
доктор юридичних наук;
Н. В. ВОРОТІНА,
кандидат юридичних наук;
Н. П. ГАСВА,
кандидат юридичних наук;
Н. К. ІСАЄВА,
кандидат юридичних наук;
М. О. ПУХТИНСЬКИЙ,
кандидат юридичних наук*

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ
В УКРАЇНІ В УМОВАХ
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ**

Формування реального місцевого самоврядування — одне з найбільш складних та суперечливих завдань становлення сучасної державності України. На шляху демократичних процесів, з моменту визнання місцевого самоврядування, постав цілий комплекс політичних, економічних, соціальних, психологічних та інших проблем. Адже реальна, дієздатна муніципальна влада передбачає не лише конституційно-правове визнання прав територіальних громад, декларування самостійності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, не тільки закріплення правових, соціальних та інших гарантій цієї самостійності, встановлення функцій та компетенції місцевого самоврядування, а й розвиток економічного і фінансового потенціалу всієї держави в цілому. Лише просування у розв'язанні цих проблем дасть змогу говорити про утвердження демократичної системи організації влади на місцях, без якої стає

неможливою побудова громадянського суспільства та правової держави в Україні.

Органічний взаємозв'язок державного і муніципального будівництва об'єктивно зумовлений тим, що місцеве самоврядування є фундаментальною основою розвитку української державності. На наш погляд, визнання на конституційному рівні як одного з ключових принципів конституційного ладу та сучасного конституціоналізму інституту місцевого самоврядування стало конституційно-легальним підтвердженням того, що одним з концептуальних орієнтирів на шляху до формування в Україні соціально-правової, демократичної державності та конституціоналізму мають стати ідейні засади класичного муніципалізму.

Муніципалізм як теорія і практика становлення та розвитку місцевого самоврядування — іманентного атрибуту конституційної демократичної держави і громадянського суспільства, належить до тих фундаментальних цінностей світової цивілізації, які вироблялися людством протягом усього його розвитку. Саме тому місцеве самоврядування є одним з тих атрибутів сучасного конституціоналізму та соціально-правової демократичної державності, що у контексті європейського вектору розвитку Української держави вимагає свого усебічного конституювання та інституціоналізації на принципах гуманізму, людського виміру влади та верховенства права. Адже визнання державою інститутів місцевого самоврядування стало гаслом реформаторських дій усіх без винятку постсоціалістичних держав Європи, у тому числі й України.

Так, у Концепції внесення змін до Конституції України¹, яку прийняла Конституційна Асамблея, утворена у 2012 р. Президентом України² (далі — Концепція), встановлювалося, що «метою конституційної реформи є створення ефективної системи місцевого самоврядування, здатної гарантувати найвищу соціальну цінність людини, створити оптимальні умови для її життєзабезпечення та

¹ Концепція внесення змін до Конституції України [Електронний ресурс] // Дискусійний форум Конституційної Асамблеї. — Режим доступу: <http://cau.in.ua>

² Указ Президента України «Про Конституційну Асамблею» від 17 травня 2012 року № 328/2012 [Електронний ресурс] // Офіційне представництво Президента України. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14752.html>

гармонійного розвитку, а також забезпечити комплексний та стабільний розвиток територіальних громад, районів та регіонів України на основі найповнішого використання їх потенціалу, збалансування і вирівнювання регіонального розвитку».

Слід зазначити, що, незважаючи на колосальний науковий інтерес до питань місцевого самоврядування в сучасній Україні, проблематика реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади з позиції принципів класичного муніципалізму, його сутності, змісту та системи набуває колосальної актуальності в умовах сучасних конституційно-модернізаційних процесів.

Як наголошувалося у згаданій Концепції, «фундаментальною передовсім конституційною проблемою розвитку місцевого самоврядування є відсутність чіткої доктринальної основи цього політико-правового інституту, невизначеність його правової природи та перспективних напрямів розвитку. Це не дає змоги упродовж тривалого періоду часу належним чином окреслити вектори системно-структурної організації муніципальної влади, виокремити функціонально-компетенційну його сферу, вибудувати ефективний механізм взаємодії та контролю між органами державної влади і місцевого самоврядування».

У зв'язку з цим актуалізується проблема концептуального аналізу конституційної та конституційно-проектної регламентації сучасної та перспективної моделі місцевого самоврядування з позиції доктрини сучасного муніципалізму.

Варто вказати на те, що муніципальна реформа як складова реформи інститутів політичної системи в Україні в цілому тривалий час проголошується різними політичними силами та суб'єктами політичної системи, зокрема, значною мірою декларується як політичний курс усіх президентів України. Більше того, від прийняття чинної Конституції України 28 червня 1996 р. питання недосконалості її конституційної моделі місцевого самоврядування та необхідності її модернізації перманентно порушувалися як теоретиками, так і практиками. Отже, не викликає сумніву, що серед інших питань конституційно-правової модернізації проблема муніципальної реформи належить до пріоритетів державної політики у сфері забезпечення стабільності та функціональності системи конституційного ладу. Це, як зазначає М. І. Ставнійчук, об'єктивно вимагає й розгля-

ду питання про місце в цій системі місцевого самоврядування та про політичну модель його розвитку, насамперед необхідність проведення реформи місцевого самоврядування та визначення загальної моделі цієї реформи¹.

Таким чином, одна з найважливіших проблем муніципальної реформи полягає у пошуку оптимальної доктринальної основи місцевого самоврядування. Адже теоретичні засади сучасного муніципалізму мають суттєвий вплив не тільки на становлення вітчизняної муніципальної науки, а й на муніципальне будівництво нашої країни, слугуючи своєрідним інтегруючим орієнтиром правової ідеології. Зокрема, вони істотно вплинули як на зміст низки ключових законів про місцеве самоврядування, відповідних положень Конституції України 1996 р., так і відіграють вагоме значення у процесі сучасних законопроектних робіт, які стосуються можливих змін до чинної Конституції у частині щодо місцевого самоврядування.

Якщо проаналізувати положення Концепції, доктринальною основою реформи місцевого самоврядування пропонувалося розглядати теорію муніципального дуалізму. Зокрема, у Концепції вказувалося, що «конституційне закріплення засад муніципального дуалізму констатує можливість органів місцевого самоврядування вирішувати як питання місцевого значення, так і брати участь у розв'язанні державних справ шляхом виконання делегованих повноважень. Це, вважають її автори, забезпечить імплементацію положень Європейської хартії місцевого самоврядування та конституювання національних традицій розвитку місцевого самоврядування, а також надасть можливість поєднати визначені Європейською хартією принципи децентралізації публічної влади та субсидіарності у функціонально-компетенційному механізмі здійснення місцевого самоврядування».

Отже, у Концепції як доктринальний базис майбутньої конституційної моделі місцевого самоврядування розглядалося подвійна природа влади місцевого самоврядування та його органів. У результаті аналізу природи місцевої влади апологети цієї доктрини роблять

¹ *Марина Ставнійчук*: На сьогодні сформувався громадський консенсус щодо необхідності проведення реформи місцевого самоврядування [Електронний ресурс] // Конституційна Асамблея. — Режим доступу: <http://cau.in.ua/?p=626>

висновок про те, що у ній одночасно поєднуються дві засади: громадівська та державна. Розмірковуючи про ознаки місцевого самоврядування, його відмінності від державної влади та основні функції, вони доводять, що державні та самоврядні начала знаходяться у площині єдиного поля публічної влади, зміни відбуваються в інтересах децентралізації управління та підвищення його ефективності. Відмінності, головним чином, полягають у виборі засобів реалізації цих цілей. По суті, виходячи з цієї доктрини, місцеве самоврядування розглядається лише як варіант державно-суспільного регулювання муніципальних відносин та є формою технічного переміщення на локальний рівень державних повноважень, свого роду «наближення» державної влади до потреб та інтересів жителів — членів територіальних громад.

На наш погляд, такий доктринальний підхід, який пропонувалося втілити у процесі оновлення Конституції України та покласти за основу майбутньої муніципальної реформи, слід розглядати як суттєвий крок назад порівняно з тими ідейними засадами, які закладено у чинній Конституції України. Адже, попри суттєві протиріччя, які існують у сучасній конституційній моделі місцевого самоврядування, концептуально вона базується на громадівській доктрині муніципалізму.

Виходячи з ідейних засад громадівського муніципального праворозуміння, Конституція заклала основи запровадження лібералізованої моделі місцевого самоврядування, що зумовило визнання прав територіальних громад на самоврядування та створило певні правові межі інституціоналізації муніципальної влади як самостійного виду публічної влади в Україні. Так, за ст. 7 Конституції в Україні «визнається» місцеве самоврядування, що зводить даний інститут у ранг природного права територіальної громади, а якщо взяти за основу ст. 140 Основного Закону України, в якій йдеться про територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, то можна дійти висновку, що вибір у нашій країні було зроблено на користь громадівської теорії. Про це ж свідчить і той факт, що місцеве самоврядування здебільшого самостійно вирішує питання місцевого значення та зосереджується лише в селах, селищах та містах як «природних» населених пунктах.

Акцент у контексті конституційної модернізації на зміні громадівської філософії місцевого самоврядування на користь дуалістичної моделі не може не привести до часткової втрати орієнтирів в

середовищі експертів з питань місцевого самоврядування та теорії муніципального права в цілому, розгубленості серед спеціалістів. Доктринальні основи місцевого самоврядування нібито втратили чіткість кордонів та орієнтирів. Здається, що не тільки правова, організаційна, територіальна, соціальна, економічна та інші основи місцевого самоврядування, у т. ч., як це не парадоксально, і наукові, залежать від свавільного умогляду політиків, а й сама теорія місцевого самоврядування може стати предметом ревізії з боку законодавця. Це може детонувати кризу муніципальної реформи та самої ідеї місцевого самоврядування в Україні, яке так і не досягло своєї зрілості, не спромоглося повною мірою реалізувати закладені в ньому внутрішні потенційні можливості та сьогодні, як підсумок більш ніж двадцятирічної діяльності держави у сфері місцевого самоврядування, перебуває в глибокому системному занепаді.

На наше переконання, реалізація на конституційному рівні концептуальних положень дуалістичної моделі місцевого самоврядування, особливо в умовах відсутності сталих демократичних традицій в організації та функціонуванні соціально орієнтованої держави, суперечливої внутрішньої політики, у тому числі й сфері муніципального та регіонального розвитку, закостенілості бюрократичного апарату, тотальної корупції на усіх рівнях та ланках державної влади, фактичної відсутності мотивації та стимулів для розвитку самоврядної ініціативи людей, може стати суттєвим бар'єром на шляху муніципального прогресу.

Держава, як набагато «сильніший» суб'єкт публічних владовідносин, завжди (коли їй це вигідно) може повернутися до централізованої форми управління. Тому в умовах нестабільного або перехідного політичного режиму дуалістична модель місцевого самоврядування не є стабільною. Вона схильна до перманентних змін або у напрямі адміністративної, або у напрямі децентралізованої моделі, перша з яких характеризується прямим підпорядкуванням органів місцевого самоврядування органам державної влади. Вона завжди перебуває під загрозою повної «вбудованості» місцевого самоврядування до системи органів державної влади, а через це — його перетворення на місцеве управління.

У цьому контексті слід розглядати й інші проблеми локальної демократії. Одне із її нагальних завдань — вирішення питань, які не

давали змоги здійснювати дієве врядування на місцевому і регіональному рівнях організації публічної влади. Ці питання сформульовані практикою реалізації Конституції, законодавчих актів у сфері місцевого і регіонального розвитку, доктринальними дослідженнями стосовно проведення муніципальної, адміністративної реформ, реформи адміністративно-територіального устрою України, негативними результатами впровадження Європейської хартії місцевого самоврядування.

Оновлення Конституції, процес конституційно-правової модернізації пов'язані зі становленням цілісної системи публічної влади, публічного управління, врядування в Україні. Зокрема, це стосується територіальної організації публічної влади. Врядування в європейському розумінні (governance) має дві складових: інституційну та функціональну. Інституційна — окреслює коло суб'єктів врядування: інститути публічної влади, зокрема, самоврядування, громадянського суспільства, самоорганізації населення, громадян. Функціональна — пов'язана із налагодженням процесу належного (good governance) врядування, публічного управління під контролем громадянського суспільства.

Саме таку систему врядування було започатковано на Майдані і вона має знайти відображення в оновленій Конституції, як на загальнонаціональному, так і на територіальному рівнях організації публічної влади. У цьому сенсі доречно продумати можливість кореляції відповідних норм першого розділу Конституції України, а саме статей 5 і 6, і запропонувати наступну проектну редакцію. Щодо частини 2 статті 5: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом публічної влади в Україні є народ. Народ здійснює публічну владу і врядування безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування за участю організацій громадянського суспільства» Щодо статті 6: «Публічна влада в Україні здійснюється на засадах її єдності, поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, а також рівноваги і збалансування її гілок, повсюдності місцевого самоврядування в системі адміністративно-територіального устрою України, взаємодії державної влади та місцевого самоврядування.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України».

Сучасні, проєвропейські концептуальні, конституційні, політико-правові засади територіальної організації публічної влади¹ мають спиратися на такі постулати:

1. Антропологічна, людино-центристська філософія організації публічної влади². Революційна доба засвідчила нагальність докорінної зміни взаємин між людиною, громадянином, громадянським суспільством і владою, державою, її інституціями та необхідність відображення цих змін на рівні Основного Закону. В Конституції слід відобразити цю нову парадигму, а саме: оновлена Конституція України має забезпечити розбудову цілісної системи врядування в країні, в якій фактичним доменом, володарем є людина, громадянин, громадянське суспільство, народ, а держава, публічна влада та її інститути обслуговують, захищають, представляють інтереси цього домена. Отже, від патерналістської конструкції взаємин, що притаманна чинній Конституції, слід перейти до філософії, ідеології сучасного українського конституціоналізму, спрямованого на антропологічну, людиноцентристську модель суспільних відносин, де на вершині піраміди врядування знаходиться людина, громадянин, громадянське суспільство.

2. Належне місцеве врядування (good governance)³ як комплекс взаємовідносин між органами публічної влади, інститутами громадянського суспільства та людиною, громадянами з пріоритетом їх прав і свобод, задоволення життєвих потреб та інтересів.

3. Відповідність принципам Європейської хартії місцевого самоврядування та додаткових протоколів до неї щодо організаційної, адміністративної, правової, фінансової автономії місцевого самоврядування, а також безпосередньої участі населення в управлінні місцевими справами.

4. Конституційна визначеність основних елементів системи територіальної організації публічної влади.

¹ *Проблеми теорії конституційного права України* / За заг. редакцією Ю. С. Шемшученка. — К.: Парламентське вид-во, 2013. — С. 411–436.

² *Авер'янов В. Б.* Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції // *Право України*. — 2006. — № 5. — С. 11.

³ *Стрельцов В. Ю.* Формування та розвиток концепції європейського врядування [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://referatu.net.ua/newreferats>.

5. Комплексне законодавче забезпечення функціонування місцевого врядування та самоврядування. Законодавча основа антропоцентричної системи влади з погляду принципу системності має бути забезпечена на трьох рівнях. Конституційно-правовий рівень торкається положень чинної Конституції, проектів змін і доповнень до Конституції в частині територіальної організації влади (ТОВ) та місцевого самоврядування, а також органічних, конституційних законів щодо цієї сфери. Законодавчо-спеціалізований рівень може передбачити пакет законопроектів про засади місцевого врядування, про самоврядування громади, про організацію врядування в районі та області. Законодавчо-галузевий рівень має врегулювати окремі аспекти реформування місцевого самоврядування у сферах бюджетної, податкової, земельної політики, охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, житлово-комунального господарства.

Система адміністративно-територіального устрою країни закладає основи розбудови територіальної організації влади. Тому відповідний розділ Конституції доцільно розпочати з визначення системи адміністративно-територіального устрою. При цьому необхідно розмежувати штучно утворювані державою адміністративно-територіальні одиниці (з метою організації системи управління на відповідній території, надання населенню доступних публічних послуг) від природних територіальних поселень людей (село, селище, місто). До системи адміністративно-територіального устрою України доцільно віднести регіони (Автономну Республіку Крим, області, міста Київ та Севастополь), райони, громади.

Статус адміністративно-територіальних одиниць, які складають систему адміністративно-територіального устрою, порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою слід визначити у спеціальному законі. Слід підтвердити в Конституції спеціальний статус міст Києва та Севастополя, який має визначатися законами України.

Виходячи із адміністративно-територіального устрою, формування системи місцевих органів виконавчої влади, місцевого самоврядування залежить від ступеня реалізації принципу субсидіарності — максимального наближення надання публічних послуг населенню, розмежування повноважень, що мають належати органам виконавчої влади від власних повноважень органів місцевого самоврядуван-

ня. У цьому зв'язку доцільно визначити систему місцевого врядування: «Систему місцевого врядування складають: громади, місцеві органи публічної влади — представницький та виконавчий органи Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; організації громадянського суспільства, — які беруть участь у вирішенні питань державного та місцевого значення».

В Конституції, з урахуванням процесу децентралізації державної влади, має бути визначена система місцевих органів виконавчої влади, в тому числі функціонального призначення інституту «державних уповноважених» (префектів), які повинні діяти на рівні областей, районів, в містах зі спеціальним статусом. Місцеве самоврядування в особі його органів функціонує на рівні громад, районів, областей, у містах зі спеціальним статусом.

В умовах реальної загрози суверенітету, територіальної цілісності України державна присутність у регіонах має бути реальною та дієвою і не обмежуватись лише «контрольно-наглядовими» функціями. Державні представники мають бути позбавлені функцій і повноважень щодо державного управління місцевими справами, вирішення питань місцевого значення, які доречно передати виконавчим органам районних і обласних рад. Проте вони мають зберегти суто державницькі повноваження. Про це свідчить і зарубіжний досвід функціонування, зокрема, префектів у Франції, воєвод у Польщі. Так, на воєводу покладаються такі функції: політико-представницька — представник Уряду в регіоні; наглядова — за територіальним управлінням (врядуванням) у воєводстві; забезпечення громадського правопорядку і колективної безпеки; контроль за використанням державної власності.

Доцільно визначити, що державні уповноважені відповідальні перед Президентом України та підконтрольні Кабінету Міністрів України. Державні уповноважені призначаються на посаду за поданням Прем'єр-міністра України Президентом України, який має право звільняти їх з посади.

Виходячи зі змішаної форми правління, відомої біблійної істини «Кесарю кесарево, а Богу Божове» («кожному своє») щодо виконання саме державних функцій державними уповноваженими, а також враховуючи досвід функціонування аналогічних інститутів у Франції,

Польщі, місцеві органи виконавчої влади мають на відповідній території, з одного боку, забезпечувати реалізацію повноважень Президента України як глави держави, з другого — повноваження вищого органу виконавчої влади — Кабінету Міністрів України. З огляду на це державні уповноважені на відповідній території мають виконувати такі функції, які доцільно визначити в Конституції: 1) контрольно-наглядову щодо додержання прав і свобод громадян, Конституції України, законів, указів Президента України, актів Кабінету Міністрів України з боку територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, а також щодо актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування. З реалізації цієї функції державний уповноважений відповідальний перед Президентом України; 2) забезпечення організації виконавчої влади щодо координації діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, взаємодії місцевих органів виконавчої влади з місцевим самоврядуванням; 3) управлінські, виконавчо-розпорядчі в окремих сферах (соціально-економічного прогнозування розвитку регіонів, транспорту і зв'язку, науки, освіти, культури, охорони здоров'я, використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля, оборонної роботи та мобілізаційної підготовки, соціального захисту тощо), у визначених законом межах. З реалізації цих функцій державний уповноважений підконтрольний Кабінету Міністрів України.

У Конституції слід зазначити, що розмежування повноважень між державними уповноваженими та органами місцевого самоврядування визначається у законах України або в законі «Про засади місцевого врядування в Україні».

Конституційні положення щодо місцевого самоврядування доцільно визначати з урахуванням принципу конституційно-правової економії. Основи його організації мають регулюватись Конституцією. Функції, повноваження та форми діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування — спеціальними законами; специфічні форми організації та діяльності — у статутах громад.

У Конституції доцільно визначити територіальну основу місцевого самоврядування, матеріальні та фінансові засади його функціонування, порядок формування органів місцевого самоврядування,

особливості його здійснення на регіональному рівні, гарантії місцевого самоврядування.

У Конституції доцільно дати визначення місцевого самоврядування: «Місцеве самоврядування є правом та спроможністю жителів громади самостійно та через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, формою самоорганізації населення, організації системи надання йому доступних публічних послуг». Згідно із принципами Європейської хартії місцевого самоврядування в Конституції слід зазначити засади правової, адміністративної, матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування.

За Конституцією територіальною основою місцевого самоврядування має стати громада. Громадою є адміністративно-територіальна одиниця та спільнота жителів, що проживають на її території. Громада є первинним рівнем місцевого самоврядування, має власні представницькі, виконавчі органи місцевого самоврядування.

Представницьким органом місцевого самоврядування первинного рівня має бути рада громади, депутати якої обираються жителями громади, що мають право голосу, строком, що визначений Законом. Аналогічний строк повноважень встановлюється і для обраного жителями громади голови громади. Слід встановити, що активним виборчим правом користуються жителі громади, а пасивним — громадяни України.

У Конституції доцільно визначити, що органами місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси громад, є обласні та районні ради. Депутати до них обираються пропорційно до чисельності населення відповідних громад їх жителями, що мають право голосу, строком, що визначений Законом. Із числа депутатів обирається голова обласної, районної ради. Обласна, районна рада формує власний виконавчий орган.

Доцільно встановити, що в містах зі спеціальним статусом (Київ, Севастополь) система місцевого самоврядування відокремлена від місцевих органів виконавчої влади. Місцеве самоврядування в таких містах має власні виконавчі органи, жителі міст обирають відповідних голів, які не суміщають посади з іншим мандатом.

У процесі подальшої трансформації територіальної організації влади, системи врядування та місцевого самоврядування необхідно

спиратися, зокрема, щодо: вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування, зміцнення його матеріальних та фінансових засад, розмежування відповідних повноважень стосовно надання публічних послуг, розвитку форм партисипативної демократії, змін у статусі органів місцевого самоврядування на районному і обласному рівнях, а також місцевих органів виконавчої влади, етапів здійснення модернізації, — на положення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України 1 квітня 2014 р.¹

Також необхідно передбачити право на добровільне об'єднання не лише сільських, а й інших територіальних громад. Добровільне об'єднання територіальних громад має здійснюватися в порядку, визначеному законом. Доцільно створити конституційну основу для створення обласними та районними радами власних виконавчих органів тощо.

Також перспективний розвиток місцевого самоврядування в умовах сучасних конституційно-модернізаційних процесів значною мірою пов'язаний із посиленням взаємодії територіальних громад та політичних партій. В умовах політичної системи демократичного суспільства партії відіграють роль двигуна, який приводить у дію не лише державний механізм, а й механізм місцевого самоврядування, забезпечує їх нормальне функціонування. Достатньо вказати лише на ту роль, яку відіграють політичні партії у виборчому процесі, у діяльності представницьких структур державної влади та територіальних громад.

У соціально-правовій державі, яка отримала особливо широке конституційне визнання на сучасному етапі світового конституційного процесу, все це об'єктивно викликало необхідність правової регламентації політичних партій — визначення їх правового статусу, введення їх взаємовідносин з державою та громадянським суспільством у правові рамки. Можна з повною впевненістю стверджувати, що правова інституціоналізація політичних партій зумовлена зрос-

¹ *Розпорядження* Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.kmu.gov.ua/control/ru/newsnpd

танням їх ролі та потребами зміцнення соціально-правової державності.

Водночас не можна не відзначити, що місцеве самоврядування буде успішно розвиватися лише тоді, коли в процесі виборів до представницьких структур місцевого самоврядування формуватиметься гідний виборчий корпус — найкомпетентніших та найдостойніших муніципальних політиків — представників територіальних громад. Саме від цього значною мірою залежить ефективність роботи представницьких органів місцевого самоврядування, зміцнення їх авторитету серед населення. Поряд з тим його розвиток не менше залежить від якісного складу тих, хто очолює муніципалітет. Це змушує дивитись на політичні партії не лише як на учасників загальнонаціонального політичного процесу, а й муніципального процесу, кінцевою метою діяльності суб'єктів якого є вирішення або сприяння вирішенню питань місцевого значення.

Важливо також зазначити, що на сьогодні політичні партії мають значний потенціал для впливу на розвиток місцевого самоврядування. Серед головних завдань у цій сфері виокремлюють: 1) узгодження й узагальнення інтересів і потреб різноманітних груп, верств населення та індивідів, які потім формулюються в програмних документах, проектах нормативно-правових актів, програмах соціально-економічного розвитку відповідних територій; 2) представництва інтересів; 3) забезпечення взаємозв'язку і взаємодії певних соціальних груп та органів місцевого самоврядування; 4) організація політичного діалогу; 5) пропаганда певних соціальних цінностей і стереотипів політичної поведінки; 6) формування політичної еліти, відбір кращих кандидатів на керівні посади в органах місцевого самоврядування¹.

Суттєвою проблемою розвитку місцевого самоврядування в Україні залишається низький рівень громадської участі, зокрема, громадських об'єднань у вирішенні питань місцевого значення².

¹ *Любченко П. М.* Політичні партії як елемент громадянського суспільства та їх вплив на розвиток місцевого самоврядування // Проблеми законності. — 2009. — № 100. — С. 93.

² *Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України.* — К.: НІСД, 2012. — 576 с.; *Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України.* — К.: НІСД, 2012. — 256 с.;

На сьогодні підставою для визначення загальних засад взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань є ст. 22 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р., де зазначено: 1) втручання органів місцевого самоврядування у діяльність громадських об'єднань, так само як і втручання громадських об'єднань у діяльність органів місцевого самоврядування, не допускається, крім випадків, передбачених законом; 2) органи місцевого самоврядування можуть залучати громадські об'єднання до процесу вирішення питань місцевого значення, зокрема, шляхом проведення консультацій з громадськими об'єднаннями стосовно важливих питань державного і суспільного життя, розроблення відповідних проектів нормативно-правових актів, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах місцевого самоврядування, в роботі яких беруть участь представники громадських об'єднань; 3) проведення консультацій з громадськими об'єднаннями щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності, є обов'язковим¹.

Не можна не відзначити, що запорукою успішної взаємодії громадських об'єднань з органами місцевого самоврядування є належним чином сформована законодавча база, на основі якої було б визначено як засади взаємодії, так і чіткі конкретні механізми взаємодії. Не можна не звернути увагу на те, що такий механізм взаємодії як «можуть залучати» створює загрозу для встановлення конструктивних відносин громадських об'єднань з органами місцевого самоврядування. Адже громадські об'єднання можуть і не залучати.

Проблемними питаннями для налагодження ефективної та результативної взаємодії між органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями також залишаються рекомендаційний характер створення громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів при місцевих радах, проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та сприяння здійсненню громадських

Україна в 2010 році і щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: Монографія / За заг. ред. А. В. Єрмолаєва. — К.: НІСД, 2010. — 528 с.

¹ Закон України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2013. — № 1. — Ст. 1

експертиз; правова невизначеність консультацій та порядку їх проведення; небажання органів місцевого самоврядування враховувати пропозиції та зауваження громадських об'єднань; відсутність належного інформування про проведення консультацій тощо. Все це, безумовно, обмежує зусилля громадських об'єднань щодо їх участі у виробленні та реалізації питань місцевого значення.

Тому важливо для створення належних умов функціонування механізмів взаємодії між органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями закріпити на законодавчому рівні обов'язкове запровадження при органах місцевого самоврядування таких форм місцевої демократії, як громадські ради та інші консультативно-дорадчі органи, проведення консультацій із громадськістю, громадської експертизи проектів рішень і діяльності органів місцевого самоврядування; визначити на рівні закону процедури проведення консультацій, конкретизувати права та обов'язки сторін щодо проведення консультацій, здійснення громадської експертизи на всіх етапах реалізації даних форм місцевої демократії; встановити варіанти рішення місцевих рад після розгляду пропозицій громадських об'єднань.

У цьому контексті важливим є також питання фінансової підтримки громадських об'єднань зі статусом юридичної особи з боку органів місцевого самоврядування. Натомість сьогодні принципи відбору громадських об'єднань не є чітко визначеними, тому систему надання фінансової підтримки не можна назвати добре організованою і передбачуваною. Впровадженню прозорого механізму розподілу коштів місцевих бюджетів серед громадських об'єднань сприятиме належним чином сформована нормативно-правова база, на основі якої визначалися б: 1) конкретний порядок надання фінансової підтримки; 2) критерії надання, на які ще в 2007 р. вказував Комітет Міністрів Ради Європи¹; 3) процедура надання заявок громадських об'єднань на отримання відповідної фінансової допомоги.

¹ *Рекомендація* CM/Rec(2007)14 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам (Щодо створення та діяльності неурядових організацій) (Прийнято Комітетом Міністрів 1-го жовтня на 1006-му засіданні заступників Міністрів) [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_937/print1382643164102062

Не менш важливо й надалі ширше впроваджувати на ринку соціальних послуг систему соціального замовлення, тобто комплексу заходів організаційно-правового характеру для реалізації місцевих цільових соціальних програм і соціальних проектів за рахунок коштів місцевих бюджетів шляхом укладення на конкурсній основі соціальних контрактів з громадськими об'єднаннями.

Ще одним ефективним напрямом вдосконалення механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань є: 1) організація з боку органів місцевого самоврядування програм координації дій та запровадження заходів спільного планування щодо визначення та розв'язання першочергових проблем місцевого розвитку; 2) інформування з боку громадських об'єднань про свій кадровий, професійний та ресурсний потенціал, визначення заходів спільних дій щодо організаційно-правового забезпечення надання якісних послуг.

Необхідно зазначити, що повноцінна участь громадських об'єднань у вирішенні питань місцевого значення залежить і від готовності органів місцевого самоврядування до реальної та постійної співпраці на ґрунті закону. Несприйняття органами місцевого самоврядування громадських об'єднань як повноправних партнерів та надмірний вплив суб'єктивного чинника призводять до формалізації механізмів взаємодії між ними. Як наголошується в Рекомендації 139 (2003) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, «справжнє партнерство між органами місцевої й регіональної влад і неурядових організацій робить можливим зміцнення місцевої та регіональної демократії і участь громадян, руйнуючи бар'єри між ними й гарантуючи, щоб усі думки й гострі питання було враховано»¹.

Для формування сприятливого середовища налагодження дієвих партнерських відносин між громадськими об'єднаннями та органами місцевого самоврядування дуже важливим є усвідомлення громадськими об'єднаннями свого права на одержання у порядку, визначеному законом, публічної інформації, що знаходиться у володінні органів місцевого самоврядування, а також права на звернення

¹ Рекомендації 139 (2003) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи «Неурядові організації і місцева та регіональна демократія» // Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / За ред. В. В. Толкованова. — К.: Крамар, 2011. — С. 154.

з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами до органів місцевого самоврядування.

У контексті сучасних конституційно-модернізаційних процесів необхідно звернути увагу й на розвиток фінансової основи територіальних громад. Конституція України визначає принципові засади формування і структуру фінансової основи місцевого самоврядування в Україні. Це зумовлено передусім тим, що ефективне функціонування місцевого самоврядування значно залежить від наявності у володінні та вільному розпорядженні територіальних громад фінансових та інших ресурсів, необхідних для виконання покладених на них завдань. Складовою частиною фінансової основи місцевої демократії є місцеві бюджети та інші кошти, якими можуть розпоряджатися органи, обрані територіальними громадами. Кошти органів місцевого самоврядування мають бути відповідними наданим їм Конституцією і законодавством функціям і повноваженням.

На сучасному етапі викликає стурбованість той факт, що процес формування фінансових основ місцевого самоврядування в Україні відбувається вкрай повільно. Незважаючи на законодавчо продекларовану самостійність органів місцевого самоврядування у вирішенні внутрішніх проблем підвідомчих їм територій, продовжує зберігатися істотна економічна залежність муніципальної влади від держави. Народившись у надрах економічних протиріч перехідного періоду, вона розвинулася на ґрунті ущемлення муніципальних структур у процесі розподілу повноважень, власності та фінансових ресурсів між різними суб'єктами економічних ресурсів.

У цьому контексті звернемо увагу на те, що питання ефективного правового регулювання бюджетної системи є дуже актуальними для будь-якої держави світу. Важливим є не стільки сукупність бюджетів, що входять до бюджетної системи, а більшою мірою те, яким чином здійснюється їх формування, тобто наповнення ресурсами для виконання поставлених завдань та цілей.

Бюджетний кодекс України визначає бюджетну систему як сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудовану з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіального устроїв і врегульовану нормами права. Вона є дворівневою і складається із Державного бюджету України та місцевих бюджетів. Місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим,

обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. Бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах). Якщо за рахунок державного бюджету фінансуються видатки загальнодержавного значення, то з місцевих бюджетів видатки здійснюються на органи місцевого самоврядування та на програми, заклади та заходи місцевого значення.

У контексті проблем, які виникають у процесі формування дієздатного місцевого самоврядування в сучасній Україні, звернемо увагу на один із основоположних принципів бюджетної системи України — принцип самостійності, який вже в своєму формулюванні окреслює і головні елементи механізму його реалізації. Відповідно до зазначеного принципу Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Органи влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування коштами відповідних місцевих бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети.

Бюджетний кодекс України, таким чином, закладає принципову основу для фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Водночас той же Бюджетний кодекс України містить щонайменше два великих «підводних камені» для цієї самостійності. Перший — це порядок розрахунку обсягів видатків місцевих бюджетів для визначення обсягів міжбюджетних трансфертів, тобто коштів, які на беззворотній, безвідплатній основі передаються з однієї ланки бюджетної системи до іншої з метою збалансування місцевих бюджетів.

Відповідно до ст. 94 Бюджетного кодексу України для визначення розподілу міжбюджетних трансфертів використовується фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, який визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість населення чи споживачів соціальних послуг. Ця норма є цілком правильною і, крім того, дає змогу контролювати цей розрахунок.

Водночас ст. 95 Бюджетного кодексу України, яка визначає коригуючі коефіцієнти фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, закріплює, що коефіцієнти враховують відмінності у вартості надання гарантованих послуг залежно від: 1) кількості населення та споживачів гарантованих послуг; 2) соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших особливостей (з часу їх визначення) адміністративно-територіальних одиниць. Зазначена норма також є виправданою. Водночас частина друга ст. 95 Бюджетного кодексу України віддає весь цей цілком обґрунтований механізм регулювання місцевих бюджетів до повноважень Кабінету Міністрів України, визначаючи, що коригуючі коефіцієнти затверджуються Кабінетом Міністрів України. Таким чином, фінансові нормативи можна вдвічі збільшити, чи вдвічі зменшити, або більше, за рішенням Кабінету Міністрів України. За таких умов, говорити про реальну самостійність місцевих бюджетів важко. Зазначені коефіцієнти повинні затверджуватись законом.

Другий «підводний камінь» — це сам перелік міжбюджетних трансфертів та порядок їх надання, чи, навпаки, вимоги перерахувати з місцевих бюджетів.

Якщо у цьому аспекті звернутися до зарубіжного досвіду, то у різних країнах світу структура бюджетних систем різниться. Так, для федеративних країн (наприклад, США, Німеччина, Російська Федерація, Канада, Швейцарія) характерною є трирівнева бюджетна система (федеральний (центральный) бюджет, бюджети суб'єктів федерації, місцеві бюджети), а бюджетна система в унітарних країнах (наприклад, Італія, Франція, Україна, Японія) представлена двома рівнями бюджетів (державний і місцеві бюджети). У федеративних державах види місцевих бюджетів визначаються, як правило, у федеральному законодавстві та законодавстві окремих суб'єктів федерації, а в унітарних — чітко визначаються на загальнодержавному рівні.

Існують країни, місцеві бюджети яких мають свої особливості. Так, в Іспанії до місцевих бюджетів включаються бюджети сумісних підприємств (так званих торговельних товариств), створених за участю держави.

Необхідно, щоб місцеві бюджети були максимально наближеними до населення певної території, при цьому повинна бути реально забезпечена їх дохідна база для того, щоб можливим було виконання запланованих видатків. Реалізація цієї мети повинна бути забезпечена як бюджетним, так і податковим законодавством держави. Виділяються основні функції, які виконує місцевий бюджет у будь-якій державі¹: функція створення місцевого фонду коштів (у ході її реалізації відбувається мобілізація грошових коштів, розпис запланованих доходів і видатків з дотриманням положень бюджетної класифікації); розподільна функція, яка зумовлена тим, що у бюджетних відносинах, які завжди виступають у вигляді правовідносин, беруть участь майже всі учасники суспільного виробництва, а за допомогою бюджету кошти розподіляються між розпорядниками та отримувачами цих коштів; функція використання зібраних коштів на визначені завдання і мету, тобто відповідно до цільового призначення; контрольна функція за рухом бюджетних ресурсів — реалізується безпосередньо на всіх стадіях бюджетного процесу.

Хоча на необхідності забезпечення реальної самостійності місцевих бюджетів, їх наповнення реальними ресурсами протягом усього періоду існування України як незалежної держави наголошують як науковці, так і практики, ця проблема до цього часу залишається невирішеною. Централізація фінансових ресурсів, що була притаманна фінансовій системі колишнього СРСР, досі не викорінена із законодавства України, хоча, безсумнівно, її ступінь є набагато меншим. У цьому зв'язку цікавими є деякі позиції як вітчизняних, так і зарубіжних фахівців у галузі фінансового права. Вони наголошують, що фіскальна децентралізація — чи не найскладніший аспект децентралізації публічної влади. Вона є своєрідним мірилом: рівня демократичності та компетентності публічної адміністрації; адекватності політичної системи до суспільних очікувань; рівня довіри до місце-

¹ *Музика-Стефанчук О. А.* Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах: Навчальний посібник. — К. : Правова єдність, 2009. — С. 73, 74

вих органів влади та рівня сприйняття державною владою потреб суспільства в цілому і окремих громадян зокрема; якості контролю у публічній сфері та відповідальності; зрештою, вона є оцінкою адекватності системи публічної адміністрації України та територіального устрою держави. Крім цього, існує низка соціально-психологічних, ментальних та культурних особливостей, які дають змогу або унеможливають децентралізацію фінансових ресурсів у державі¹.

Оцінюючи сучасний стан місцевого самоврядування в Україні та перспективи його розвитку у контексті запрограмованих конституційно-модернізаційних ініціатив держави, можна констатувати, що на місцевому рівні в сучасній Україні сформувалася муніципально-правова модель, яка радикально відрізняється від традицій та реформаторських задумів, намірів і ініціатив 90-х років минулого століття, позитивних законопроектних напрацювань провідних асоціацій місцевого самоврядування, у першу чергу Асоціації міст України, фундаментальних міжнародних стандартів муніципальної демократії, а також фундаментальних досліджень вітчизняних вчених-муніципалістів. Деякі традиційно оптимістично налаштовані авторитетні вітчизняні експерти з питань місцевого самоврядування сьогодні доволі скептично оцінюють перспективи муніципальної реформи в Україні².

Критичність ситуації дійшла до того, що посадові особи високого рівня, відповідальні за конституційно-правову модернізацію, визнають не тільки, що «правове регулювання та практики місцевого самоврядування не задовольняють сучасні потреби України та не відповідають Європейській хартії місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала у 1997 році», а й те, що «останнім часом значна

¹ *Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е.* та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К.: ТОВ «Софія», 2012. – С. 129.

² *Нудельман В.* Місцеве самоврядування, де ти? [Електронний ресурс] // Українська правда. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2010/10/30/5512167/>; *Нудельман В.* Реформа, яка може запізнитися ще на десятиліття [Електронний ресурс] // Українська правда. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2013/01/31/6982147/>; *Пархоменко В.* Централізація влади, децентралізація відповідальності [Електронний ресурс] // Українська правда. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2011/06/3/6265797/>

частина нормативно-правових новацій у цій сфері суперечить визначенням главою держави пріоритетам реформи місцевого самоврядування та призводить до розбалансування системи врядування на місцях»¹.

Основне протиріччя, на фоні якого формується нова муніципальна реальність, полягає у тому, що модель організації муніципальної влади за Конституцією України заснована на принципах місцевого самоврядування, за якого предмети відання та повноваження територіальних громад і органів місцевого самоврядування встановлюються органами державної влади, але в рамках їх здійснення муніципальна влада є повністю самостійною за умови дотримання вимог законодавства.

Вважаємо, що модель децентралізації та деконцентрації публічної влади, яка пропонується сьогодні, характеризується фактичною імплантацією місцевого самоврядування до матерії державного управління, тотальною залежністю від держави та відсутністю політичних, економічних, управлінських амбіцій. Місцеве самоврядування за такого варіанта політико-правового оформлення поєднує в собі властивості правоздатності муніципальних самоврядних колективів та реальної спроможності публічної державної влади, допускає можливість не тільки юридичного, а й адміністративного втручання в свою діяльність.

Сучасна модель місцевого самоврядування останнім часом переживає фазу своєї своєрідної деградації та мутації, поступово трансформуючись на патерналістську модель самоврядування, яка за своїм духом близька до радянської моделі місцевої влади. А за таких умов виникає небезпека кардинальної трансформації у цьому напрямі і всієї політичної системи в Україні. У силу цього особливої актуальності набуває проблема концептуального осмислення сутності, змісту, принципів та функцій сучасного муніципалізму, формування національної муніципальної доктрини, її змістовного наповнення та перспективного розвитку.

¹ *Марина Ставнійчук*: На сьогодні сформувався громадський консенсус щодо необхідності проведення реформи місцевого самоврядування [Електронний ресурс] // Конституційна Асамблея. - Режим доступу: <http://cau.in.ua/?p=626>