

## МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ З ПОЗИЦІЇ ТЕОРІЇ СУЧАСНОГО МУНІЦИПАЛІЗМУ: У ПОШУКАХ ДОКТРИНАЛЬНОГО ОПТИМУМУ

Баймуратов М. О.  
Батанов О. В.  
Приходько Х. В.

*У статті виділяються елементи сучасного муніципалізму та розкривається їх сутність у контексті ідей, закладених у Конституції України. Проаналізований процес розвитку законодавства про місцеве самоврядування в Україні з позиції принципів класичного муніципалізму. Висвітлюються концептуальні проблеми реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в сучасній Україні.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, територіальна громада, питання місцевого значення, сучасний муніципалізм, муніципальна влада, муніципальні права особи, децентралізація, централізація.*

*В статтє выделяются элементы современного муниципализма и раскрывается их сущность в контексте идей, заложенных в Конституции Украины. Проанализирован процесс развития законодательства о местном самоуправлении в Украине с позиции принципов классического муниципализма. Освещаются концептуальные проблемы реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в современной Украине.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, территориальная громада, вопросы местного значения, современный муниципализм, муниципальная власть, муниципальные права личности, децентрализация, централизация.*

*In the article the elements of modern municipalism are given and its contest in the context of ideas of the Constitution of Ukraine is defined. The process of formation the legislation about local self-government in Ukraine at the position of the principles of classical municipalism is analyzed. The conceptual problems of the reform of local self-government and territorial organization of power in modern Ukraine is shown.*

**Keywords:** *local self-government, territorial hromada, questions of local impotence, modern municipalism, municipal power, municipal human rights, decentralization, centralization.*

Еволюція демократичної державності в сучасному світі переконливо підтверджує, що до числа абсолютних цінностей конституційного рівня відноситься муніципалізм - система муніципальних ідей і фундаментальних принципів місцевого самоврядування, порядок його організації та функціонування, сукупність інститутів, що забезпечують реалізацію і захист прав людини на локальному рівні, а також механізми, які традиційно використовуються з метою обмеження державної влади.

Муніципалізм оцінюється як історично еволюційний і закономірний етап лібералізації та демократизації суспільно-політичного життя цивілізованих держав, що детермінується об'єктивними потребами розвитку соціуму й необхідністю вироблення гарантів соціально-

го функціонування. Це об'єктивно необхідний процес функціонування цивілізованих демократичних держав на основі принципів верховенства права й визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю.

Муніципалізм як теорія і практика становлення та розвитку місцевого самоврядування - іманентного атрибуту конституційної демократичної держави й 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 й соціально-правової демократичної державності, що в контексті європейського вектору розвитку української держави вимагає свого усебічного конституювання та інституціоналізації на принципах гуманізму, людського виміру влади й верховенства права. Адже визнання державою інститутів місцевого самоврядування стало гаслом реформаторських дій усіх без виключення постсоціалістичних держав Європи, зокрема й України. Так, проектом Концепції внесення змін до Конституції України [1], який 21 червня 2013 р. прийняла за основу Конституційна Асамблея, утворена у 2012 році Президентом України [2] (далі - проект Концепції), встановлюється, що „метою конституційної реформи є створення ефективної системи місцевого самоврядування, здатної гарантувати найвищу соціальну цінність людини, створити оптимальні умови для її життєзабезпечення та гармонійного розвитку, а також забезпечити комплексний і стабільний розвиток територіальних громад, районів і регіонів України на основі найповнішого використання їх потенціалу, збалансування й вирівнювання регіонального розвитку”.

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

Як наголошується в проекті Концепції, “фундаментальною передовсім конституційною проблемою розвитку місцевого самоврядування є відсутність чіткої доктринальної основи цього політико-правового інституту, невизначеність його правової природи та перспективних напрямків розвитку. Це не дозволяє 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 й місцевого самоврядування”.

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

Варто вказати на те, що муніципальна реформа, як складова реформи інститутів політичної системи в Україні загалом, тривалий час проголошується різними політичними силами та суб'єктами політичної системи, зокрема, значною мірою декларується як політичний курс усіх президентів України. Більш того, з моменту прийняття чинної Конституції України 28 червня 1996 р. питання недосконалості 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 відноситься до числа пріоритетів державної політики у сфері забезпечення стабільності й функціональності системи конституційного ладу. "Це, - зазначає М.І. Ставнійчук, - об'єктивно вимагає й розгляду 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 реформи" [3].

Отже, одна з найважливіших проблем муніципальної реформи полягає в 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 вагомe значення в процесі сучасних законопроектних робіт, які стосуються можливих змін до чинної Конституції або проектів нової Конституції України в частині щодо місцевого самоврядування.

Якщо проаналізувати положення проекту Концепції, доктринальною основою майбутньої реформи місцевого самоврядування розглядається так звана теорія муніципального дуалізму. Зокрема, у цьому проекті вказується, 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 автори проекту, - 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 проекті Концепції, як доктринальний базис майбутньої конституційної моделі місцевого самоврядування, розглядається подвійна природа влади місцевого самоврядування та його органів. У результаті аналізу природи місцевої влади, апологети цієї доктрини роблять висновок про те, що в ній одночасно поєднуються дві засади: громадянська та державна. Розмірковуючи про ознаки місцевого самоврядування, його відмінності від державної влади та основні функції, вони доводять, що державні та самоврядні начала знаходяться в площині єдиного поля публічної влади, зміни відбуваються в інтересах децентралізації управління й 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 і є формою технічного переміщення на локальний рівень державних повноважень, свого роду “наблизнення” державної влади до потреб та інтересів жителів - членів територіальних громад.

На наш погляд, такий доктринальний підхід, який пропонується втілити в процесі оновлення Конституції України й покласти за основу майбутньої муніципальної реформи, слід розглядати як суттєвий крок назад у порівнянні з тими ідейними засадами, які закладено в чинній Конституції України. Адже, попри суттєві протиріччя, які існують у сучасній конституційній моделі місцевого самоврядування, концептуально вона базується на громадянській доктрині муніципалізму, прихильниками якої є більшість провідних експертів з питань місцевого самоврядування та муніципального права.

Така данина цій доктрині є доволі символічною, враховуючи, що саме громадянське муніципальне праворозуміння вперше знайшло своє втілення в перших конституційних актах на європейському континенті. Власне кажучи, поняття “самоврядування” вперше стало вживатися у зв'язку з управлінням на місцях вже наприкінці XVIII ст. - на початку XIX ст. і було зумовлено проголошенням принципу самостійності громади від держави.

Виходячи з ідейних засад громадянського муніципального праворозуміння, Конституція заклала основи запровадження лібералізованої моделі місцевого самоврядування, що зумовило визнання прав територіальних громад на самоврядування й створило певні правові межі інституціоналізації муніципальної влади як самостійного виду публічної влади в Україні. Так, наприклад, за ст. 7 Конституції в Україні “визнається” місцеве самоврядування, що зводить цей 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 громадянської теорії. Про це ж свідчить і той факт, що місцеве самоврядування здебільшого самостійно вирішує питання місцевого значення та зосереджується лише в селах, селищах і містах як “природних” населених пунктах.

Громадянській напрям у муніципальній науці чітко визначив природно-правовий, громадянський і соціально-економічний аспект самоврядування. Він був пов'язаний не тільки з пошуками критерію відмінності владовідносин у сфері місцевого самоврядування від державної влади, а й осмисленням його ролі у процесах становлення громадянського суспільства. Ідеологи відповідних громадянських концепцій вперше вказали на роль інституту місцевого самоврядування в процесі виникнення й розвитку демократичної державності, інституціоналізації громадянського суспільства та реалізації громадянських свобод.

Акцент у контексті конституційної модернізації на зміні громадянської філософії місцевого самоврядування на користь дуалістичної моделі не може не привести до часткової втрати орієнтирів у середовищі експертів з питань місцевого самоврядування та теорії муніципального права загалом, 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

залежать від свавільного умогляду політиків, а й сама теорія місцевого самоврядування може стати предметом ревізії з боку законодавця. Це може детонувати кризу муніципальної реформи й 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.

Звернемо увагу й на те, що доктринальний дрейф від громадівської теорії в бік дуалістичної моделі місцевого самоврядування йде в розріз не тільки із конституційно закріпленою доктриною й тими здобутками, які напрацьовані вітчизняними вченими-муніципалістами, а і є відходом від концептуальних месиджів, зроблених на високому державному рівні. Тобто йдеться про відсутність наступності державницьких ідей, розрив континуїтету в доктринальному баченні перспектив муніципального розвитку. Так, В.А. Ющенко не тільки звертав увагу на те, що необхідна “зміна відносин між місцевим самоврядуванням та державою” [4], але й у якості одного з векторів розвитку вітчизняної державності розглядав формування “нації самоврядних громад” [5], що було не лише офіційним підкресленням значення місцевого самоврядування, його системоутворюючої ролі в демократичних процесах, а і його підведення в ранг національного інтересу.

Схожій позиції дотримувався й В.Ф. Янукович, на думку якого, “основою реформування місцевого самоврядування доцільно визначити громадівську концепцію муніципальної демократії, адже громада була основою самоврядування впродовж всієї історії людства. Самоврядні громади це не тільки адміністративно-територіальні, а й господарюючі суб’єкти, де підприємництво є двигуном соціально-економічного розвитку, джерелом утворення фінансової та матеріальної основи для вирішення соціальних і культурних завдань” [6].

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, також і сфері муніципального та регіонального розвитку, закостенілості бюрократичного апарату, тотальної корупції на всіх рівнях і ланках державної влади, фактичної відсутності мотивації та стимулів для розвитку самоврядної ініціативи людей, може стати суттєвим бар’єром на шляху муніципального прогресу.

Крім того, що стосується концепції муніципального дуалізму, то варто не забувати про первинне тлумачення “дуалізму” як вчення, що визнає в основі всесвіту два начала - матеріальне і духовне. Враховуючи це, рівновага й баланс у муніципальному дуалізмі є тими критеріями, що визначають пропорційність і співмірність державницького та громадівського підходів моделювання відносин муніципального управління. Вважаємо, що на рівні місцевого самоврядування застосування концепції муніципального дуалізму в пропонованому проекті Концепції, крім всього перерахованого вище, не сприяє стрімкому, гармонійному й збалансованому розвитку паритетної взаємодії територіальної громади, регіону та держави, адже, навпаки, відтворює умови для подальшого викликання “елегійних дум” у самих територіальних громад і обраних ними осіб. На наше глибоке переконання, традиційний муніципальний дуалізм виступатиме прово-

катором пасивності (безділля) територіальної громади, що аж ніяк не сприяє підвищенню рівня її муніципальної та конституційної культур, національної гідності загалом.

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 в напрямі адміністративної, або в напрямі децентралізованої моделі, перша з яких характеризується прямим підпорядкуванням органів місцевого самоврядування органам державної влади. Вона завжди знаходиться під загрозою повної “вбудованості” місцевого самоврядування до системи органів державної влади, а через це - його перетворення на місцеве управління.

У цьому контексті, потенційні загрози (якщо на конституційному рівні та, з часом, у поточному законодавстві, не будуть чітко закріплені критерії та реалізовані принципи розмежування місцевого самоврядування та державної влади) містять передбачені проектом Концепції доктринальні установки на те, що „на конституційному рівні видається слушним запровадження поняття „публічна адміністрація”, яке включатиме міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад”.

Частково небезпека централізованого підпорядкування під виглядом такого уніфікованого організаційного механізму як „публічна адміністрація” виконавчих комітетів місцевих рад органам виконавчої влади та, унаслідок цього, побудови управлінської вертикалі, підпорядкованої Президенту України, нівелюється передбаченими в проекті Концепції пропозиціями щодо необхідності зміни правового статусу місцевих державних адміністрацій. Зокрема, у розділі проекту Концепції, яким передбачені шляхи розв’язання проблем місцевого самоврядування, вказується на необхідність позбавлення їх (місцевих державних адміністрацій) функцій місцевого самоврядування та трансформування в контрольні-наглядові органи з підпорядкуванням Президенту України. Ці органи, на думку експертів з питань місцевого самоврядування - членів Конституційної Асамблеї, мають зосередити свою діяльність на чітко визначеному колі державних питань. Має відбутись виключення конституційних норм щодо підзвітності й підконтрольності місцевих державних адміністрацій районним і обласним радам, а також права останніх висловити недовіру голові місцевої державної адміністрації.

Вважаємо, що відповідні положення щодо модернізації конституційної моделі статусу місцевих державних адміністрацій у контексті реформи місцевого самоврядування мають кореспондуватися з концептуальним баченням трансформації всієї системи виконавчої влади. Положення щодо шляхів розв’язання проблем організації та функціонування місцевих державних адміністрацій насамперед мають фіксуватися в розділі Концепції, яким передбачаються конституційно-проектні ініціативи щодо модернізації системи виконавчої влади загалом (хоча й у системній єдності з розділом щодо шляхів розв’язання проблем місцевого самоврядування). До того ж завжди залишається небезпека, що при остаточному редагуванні проекту Концепції в частині щодо шляхів реформування місцевого самоврядування відповідні положення про місцеві державні адміністрації можуть „загубитися”. Варто врахувати й неодноразово висловлені в експертному середовищі пропозиції щодо ліквідації районних

державних адміністрацій.

Ці та інші моменти конституційної модернізації місцевого самоврядування вказують, що в сучасних умовах передбачена проектом Концепції теорія дуалізму місцевого самоврядування може розглядатися лише як одна з робочих гіпотез, що претендує на статус “синтетичної” теорії місцевого самоврядування. Головне внутрішнє логічне протиріччя дуалістичної теорії полягає в тому, що й у конституційно-правовій доктрині, і в конституційно-правових приписах не можуть одночасно співіснувати імперативні вимоги формування одного з рівнів публічної влади - місцевого самоврядування, унаслідок конституційних правоположень, і диспозитивні умови реалізації населенням на свій розсуд природного та невідчужуваного права на місцеве самоврядування. Отже, завжди залишається небезпека своєрідної мутації дуалістичної теорії в державну модель, апологети якої, по суті, акцентують увагу на похідному, вторинному, октройованому державою характері самоврядної влади, спираючись переважною мірою на нормативістські концепції права. Місцеве самоврядування, за цією теорією, є видом державної влади, її продовженням на місцевому рівні.

Отже, сучасні конституційно-проектні ініціативи, представлені поки що у форматі загального офіційного доктринального бачення майбутньої моделі місцевого самоврядування, свідчать, що концептуальне бачення курсу на формування громадівської моделі місцевого самоврядування, закладеної в Конституції України, фактично девальвується. У цьому плані Україна є яскравим негативним прикладом ігнорування як позитивного зарубіжного досвіду муніципального будівництва, так і концептуальних засад демократії, втілених в основних теоріях місцевого самоврядування.

Свідченням тому є тенденції розвитку в Україні законодавства про місцеве самоврядування на сучасному етапі. Саме муніципальне законодавство відіграє колосальне значення в процесах становлення класичного муніципалізму в будь-якій державі. Попри верховенство Конституції в системі нормативно-правових актів і пряму дію конституційних норм, саме закони розвивають закладені в ній принципи місцевого самоврядування, створюючи в реальному обсязі його нормативно-правову модель.

Слід констатувати, що розвиток законодавства про місцеве самоврядування за останні роки є ілюстрацією тотального відходу від зафіксованих у Конституції України ідейних засад муніципальної демократії. По суті, сьогодні в законодавстві відверто закріплюється принцип державницького начала місцевого самоврядування. У свою чергу, орієнтація на рівні сучасних конституційно-проектних робіт на формування дуалістичної моделі місцевого самоврядування може посилити ці тенденції. Під впливом цих ідей 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 і держави, яка б забезпечувала б державну єдність не на балансі централізму та децентралізму, а на переважному розвитку державного централізму. На небезпеку посилення такої тенденції вже звертали увагу провідні асоціації органів місцевого самоврядування.

Свідченням тому, наприклад, є Закон України “Про всеукраїнський референдум” від 6 листопада 2012 р.,

прийняття якого фактично позбавило територіальні громади можливості ініціювати й проводити місцеві референдуми. Ілюструє проблему й досвід реалізації Закону України “Про асоціації органів місцевого самоврядування”, ст. 17 якого передбачено, що однією з основних форм взаємодії асоціацій з органами державної влади є надання висновків асоціацій до проектів нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого та регіонального розвитку. Звернемо увагу й на проект Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” № 9673 від 11 січня 2012 р., внесений Кабінетом Міністрів України, однією з основних відмінностей якого від його чинної редакції є спроби поширити відповідні норми Закону України “Про державну службу” на службу в органах місцевого самоврядування. Тенденцію посилення позицій державного управління на муніципальному рівні рельєфно ілюструє й Указ Президента України № 307/2013 “Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території”.

Унаслідок зазначеного, можна зробити висновок про амбівалентність вітчизняної моделі місцевого самоврядування, що обумовлено, з одного боку, конституційним визнанням і гарантуванням місцевого самоврядування як публічної влади територіальної громади, рухом до децентралізації публічної влади, її видової та функціональної градації на державну й муніципальну владу, закріпленням відмінних принципів їх організації та функціонування, стрімким розвитком доктрини муніципального права, а з іншого боку, суперечливою державною політикою у сфері місцевого самоврядування в сучасній Україні, посиленням тенденцій рецентралізації інституту місцевого самоврядування, тобто його розвитку всупереч конституційним принципам місцевого самоврядування у зворотному напрямі, у бік централізації, звуженням його автономного від державної влади статусу, прагненням одержавити його, інтегрувати в державно-управлінські публічні відносини як з точки зору організації, так і функціонування. Аналогічні процеси вже відбулися в Російській Федерації (так звана “рецентралізація від Путіна”).

Отже, можна констатувати, що на місцевому рівні в сучасній Україні конструюється нова політико-правова реальність, яка радикально відрізняється від традицій і реформаторських задумів, намірів і ініціатив 90-х років минулого століття, позитивних законопроектних напрацювань провідних асоціацій місцевого самоврядування, передусім Асоціації міст України, 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 Україні. Колишній член Конституційної Асамблеї, професор В.Л. Мусіяка взагалі констатує, що „сьогодні ми - свідки чи не останніх конвульсій місцевого самоврядування, неперевершеним прикладом чого є ситуація в Києві”.

Критичність ситуації дійшла до того, що посадові особи високого рівня, відповідальні за конституційно-правову модернізацію, вимушені визнати, не тільки, що “правове регулювання та практики місцевого самоврядування не задовольняють сучасні потреби України та не відповідають Європейській хартії місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала в 1997 році”, а й те, що “останнім часом значна частина нормативно-правових

новацій у цій сфері суперечить визначеним Главою держави пріоритетам реформи місцевого самоврядування та призводить до розбалансування системи врядування на місцях”.

Основне протиріччя, на фоні якого формується нова муніципальна реальність, полягає в 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 умовою дотримання вимог законодавства.

На формування цієї моделі безумовний вплив мала громадянська теорія місцевого самоврядування, яка, за свідченнями експертів, є більш демократичною за змістом, ніж модель, закріплена в Європейській хартії місцевого самоврядування. Безумовно, заслуговує на увагу й підтримку те, що серед шляхів розв’язання проблеми конституційної модернізації місцевого самоврядування розробники проекту Концепції на перше місце поставили необхідність „приведення конституційно-правової основи місцевого самоврядування у відповідність із документами Ради Європи та Європейського Союзу, насамперед Європейської хартії місцевого самоврядування та відповідних протоколів до неї, які визначають поняття й принципи місцевого самоврядування, регіональної політики і розвитку”. Однак такого роду концептуальні орієнтири є тими зобов’язаннями, які вже багато років українська держава брутально не виконує, порушуючи як принципи міжнародного права (*pacta sunt servanda*), так і національне законодавство, враховуючи, що після ратифікації Верховною Радою України в 1997 р. положення Європейської хартії місцевого самоврядування стали нормою внутрішнього законодавства.

На наш погляд, у сучасних умовах конституційно-правової модернізації як на стадії конституційно-проектних робіт, так і особливо в процесі прийняття остаточної редакції оновленої Конституції, конституцієдавець має бути набагато „вимогливішим” до себе, орієнтуючись і на інші європейські стандарти локальної демократії та прав людини, зокрема такі, як Європейська хартія про участь молоді в муніципальному й регіональному житті та Європейська конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні. Необхідно враховувати й ті тенденції, які існують у сучасному світі загалом, насамперед розробку в рамках ООН таких документів, як Всесвітня хартія місцевого самоврядування та Декларація про норми раціонального керівництва містами: на шляху до створення „міста для всіх”, проекти яких були представлені в Найробі ще в травні 2000 р., Всесвітня хартія та декларація - це два взаємодоповнюючих документи, які міститимуть фундаментальні засади муніципальної демократії та прав людини в умовах глобалізації, взаємодії територіальних громад з державою й інститутами громадянського суспільства.

Крім того, виходячи з концептуального змісту базових міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування, таких як Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р., Європейська хартія міст 1992 р., Європейська хартія міст про участь молоді в суспільному житті на місцевому та регіональному рівнях 2003 р., Європейська хартія міст II - Маніфест нової урбаністики 2008 р., а також ряд інших, не менш принципових документів, ми доходимо висновків про неминучість і невідворотність оновлення психологічного ставлення сучасних територіальних громад до територій і проблем місцевого значення. В Україні питання полягає в назрілій необхідності виведення місцевого самоврядування зі стану глибокого муніципального абстенціонізму в

стан природного еволюціонізму та соціальної (зокрема електоральної) активності; подальшої трансформації абстрактних “законодавчих лозунгів” у конкретні процесуально-правові механізми вирішення проблем місцевого значення; запобігання частковій асиміляції в ході сучасної конституційної концептуалізації місцевого самоврядування та здійснення системної модернізації цього інституту з урахуванням взятих Україною міжнародних зобов’язань щодо так званої муніципалізації прав людини (тобто оптимізації їх соціально-юридичного забезпечення на максимально наближеному до людини рівні) і досвіді результативних муніципальних ініціатив і практик.

Спостереження за світовими тенденціями конституціоналізації різних сфер суспільних відносин, передусім таких, що мають перспективне життєздаєчне значення в планетарному й континентальному масштабах (екологічно-культурних, оздоровчо-культурних, соціально-культурних, освітньо-культурних, мистецько-культурних, інформаційно-культурних тощо) аргументує певні закономірності розвитку муніципалізму. У міжнародно-правовому діапазоні спостерігається концептуальна універсалізація унормування суспільних відносин загальноцивілізаційного значення, які не можуть не впливати на спосіб соціального функціонування на усіх його рівнях - від “індивідуального” до будь-якого “колективного”. Такий висновок мимоволі впливає на думку, коли вивчаєш тексти актів глобального конституційного значення, з точки зору органічної фундаментальності такої їх характеристики, як, наприклад, Екологічна Конституція Землі; Педагогічна Конституція Європи; акти медичного міжнародного права; Олімпійська хартія; Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства тощо. Питання полягає тільки в часі, просторі та обсязі їх прийняття сучасними людиною й суспільством. Будучи відкритою, чутливою до будь-яких соціальних процесів системою, муніципалізм відчуває й вбирає в себе результати глобалізаційних трансформацій, у зв’язку з чим, наповнюється якісно новими сутністю й змістом. Змінюється роль людини та суспільства на місцевому, регіональному, національному й світовому рівнях. Місцеве самоврядування виступає одним з ефективних соціальних інструментів збереження “індивідуального” ресурсами “колективного”. У такому аспекті соціальна сутність місцевого самоврядування втрачає обмеженість територіальними кордонами.

Тому соціальні (у широкому сенсі) функції сучасної муніципальної реформи полягають, насамперед, у відтворенні, збереженні й захисті місцевої самобутності, територіальної індивідуальності та спроможності, самодостатності людини громади регіону нації.

Муніципалізм як система, насамперед, загальноприйнятних цінностей, ідей, наповнених гуманістичними й солідаристськими підходами до визначення пріоритетних способів функціонування соціуму, соціально значущих орієнтирів повсякденності людей, об’єднаних не тільки місцем проживання, а й проблемами спільної території, її всебічного ресурсного забезпечення, сталого розвитку.

Муніципалізм сьогодні - це системна сукупність соціальних філософій, культур і побуту, детермінована багатоаспектною матеріальною й духовною природою й повсякчасною діяльністю або безділлям самої людини, її колективного буття. Йдеться, наприклад, про духовну, мовну, комунікаційну, освітню, виховну, культурну, правову, електоральну, оздоровчо-профілактичну, медичну, фізкультурно-спортивну, оздоровчо-фізкультурну, екологічну, інформаційну, міграційну, транспортну, житлову, комунально-господарську, будівельну, будівельно-архітектурну, промислову тощо сторони муніципального життя. В умовах конституційної модер-

## Проблеми становлення правової демократичної держави

нізації надзвичайно важливим завданням є закладення системного концептуального бачення розвитку соціально-зорієнтованої моделі місцевого самоврядування, в якій житель і територія посідають пріоритетне місце, а зв'язок між ними має базуватися, насамперед, на принципі взаємної соціальної (зокрема, політичної, правової, економічної, екологічної) відповідальності.

Прикладом пропонованої концепції відносин є модель "житель міста - громадянин" (Європейська хартія міст II - Маніфест нової урбаністики), виходячи з якої місцеве самоврядування й відповідне право починається вже з територіальної самоідентифікації та свідомої відповідальності кожного жителя у відносинах зі своїм містом або селом, або селищем.

У ході конституційної модернізації втрата орієнтирів підвищення рівня соціальної активності та освіченості громадян є недопустимою й несумісною з формуванням муніципальної культури й культури взаємної відповідальності громадян, нації та держави.

Аналізуючи положення проекту Концепції змін до Конституції України, спостерігається тенденція підміни понять, базових за своїм змістом - самоврядування, місцевого самоврядування та місцевого урядування. Як наслідок, така тенденція негативно впливатиме на політичну, правову свідомість територіальної громади та окремих громадян; не сприятиме подальшій реалізації принципів "участі".

Відзначимо й те, що сприйняття деяких базових понять і принципів не знаходить уніфікованого сприйняття в ході їх подальшої реалізації. Зокрема, дещо спотворена законодавча інтерпретація принципу субсидіарності в місцевому самоврядуванні не сприяє ефективності застосування його як базового принципу, соціально значущого правового інструменту й дієвого політико-правового ресурсу реалізації динамічної сторони компетенційних відносин самоврядування (самоврядної влади).

Аналізуючи сучасні доктринальні підходи в пошуках процедурно-процесуального оптимуму реалізації принципу субсидіарності, зокрема на рівні муніципальної влади, доводиться констатувати невикористання потенційного ресурсу так званої політичної субсидіарності, котра її сучасниками тлумачиться як інтерактивний перерозподіл повноважень і відповідальності в складних політичних системах між федеральними, регіональними, місцевими рівнями влади на основі відповідності компетенції влади масштабам завдань, їх взаємодії, взаємодоповнення, координації, солідарності та максимальної довіри до громадянського суспільства в стані його формування з метою оптимального балансу інтересів громадян і загальнонаціональних інтересів.

Виходячи зі змісту проекту Концепції, принцип субсидіарності знову ж таки передбачає модель відносин "згори - донизу", тобто перерозподіл і делегування повноважень, замість "знизу - вгору" - конституційної констатації-легітимації компетенції відповідно до природної концепції суб'єктивних прав. У зв'язку з цим, розвиваються пріоритети створення нової парадигми територіального устрою України, де громада виступає базовим і первинним у соціально-економічному сенсі рівнем. Навпаки, у проєкті фігурує звична тріада: регіон район громада.

Вважаємо, що модернізована конституційна матерія, її духовна й текстуальна складові повинні стати поштовхом для подальших кроків реформування й територіальної основи всіх рівнів влади загалом і місцевого самоврядування зокрема. У зв'язку з цим, першочерговим завданням змін до Конституції України є виведення на арену публічних відносин в оновленій ролі таких суб'єктів, як місто, село і селище. Вкрай важливим є оновлення парадигми всіх спектрів відносин, як зовнішніх, так і внутрішніх, суб'єктами яких виступають відповідні територіальні громади й територіально-адміністративні одиниці.

Слід констатувати, що модель децентралізації та

деконцентрації публічної влади, яка пропонується сьогодні, характеризується фактично імплантацією місцевого самоврядування до матерії державного управління, тотальною залежністю від держави й відсутністю політичних, економічних, управлінських амбіцій. Місцеве самоврядування за такого варіанту політико-правового оформлення поєднує в собі властивості правоздатності муніципальних самоврядних колективів і 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 в цьому напрямі й всієї політичної системи в Україні. Унаслідок цього, особливої актуальності набуває проблема концептуального осмислення сутності, змісту, принципів і функцій сучасного муніципалізму, формування національної муніципальної доктрини, її змістовного наповнення та перспективного розвитку.

### Література

1. Концепція внесення змін до Конституції України // Дискусійний форум Конституційної Асамблеї. - [Електронний ресурс]: <http://cau.in.ua>
2. Указ Президента України "Про Конституційну Асамблею" від 17 травня 2012 року № 328/2012 // Офіційне представництво Президента України. - [Електронний ресурс]: <http://www.president.gov.ua/documents/14752.html>
3. Марина Ставнійчук: На сьогодні сформувався громадський консенсус щодо необхідності проведення реформи місцевого самоврядування // Конституційна Асамблея. - [Електронний ресурс]: <http://cau.in.ua/?p=626>
4. Місцеве самоврядування очима Президента: Виступ Президента України В.А. Ющенко на міжнародній конференції "Порядність, прозорість, професіоналізм: чи готова українська місцева влада жити в Європі?" // Партнери: Муніципальний бюлетень українсько-американської програми партнерства громад. - 2005. - червень.
5. З виступу В.А. Ющенко на Майдані Незалежності в Києві 23 січня 2005 року в день інавгурації Президента України // Урядовий кур'єр. - 2005. - № 13. - С. 3.
6. Модернізація України - наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. - К., 2011. - С. 22.

**Баймуратов М.О.**

*доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри конституційного,  
адміністративного та  
міжнародного права Маріупольського державного  
університету,*

*Заслужений діяч науки і техніки України*

**Батанов О.В.**

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

**Приходько Х.В.**

*доктор юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри муніципального права  
Академії муніципального управління  
Надійшла до редакції: 16.03.2014*