

**Член Конституційної Асамблеї,
директор НДІ державного будівництва
та місцевого самоврядування Національної
Академії правових наук України
С.Г. Серьогіна**

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМНО-СТРУКТУРНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розвиток України як демократичної правової держави чималим чином визначається тим, наскільки раціональною й ефективною є організація влади у державі, при цьому не тільки і не стільки центральної, але перш за все місцевої, представленої місцевим самоврядуванням. Місцеве самоврядування – одна з фундаментальних демократичних засад конституційного ладу України. А відтак, процеси конституційного реформування його набувають значення важливішого чинника розвитку усієї системи української державності. Критичне ставлення до окремих пропозицій та нововведень у системі організації влади на місцях не повинно заважати розумінню і визнанню тієї обставини, що конституційна реформа місцевого самоврядування обумовлена об'єктивними причинами фундаментального характеру, серед яких – пошук шляхів подальшого розвитку класичних інститутів демократії, до яких відносяться й інститути місцевого самоврядування, на основі оптимального поєднання національних особливостей суверенної демократичної держави з універсальними, загальноприйнятими у сучасному світі стандартами демократії. Принципово важливо виходити з того, що суверенна держава, будучи об'єктом демократичних перетворень, завжди повинна залишатися в якості домінуючого суб'єкту, що покликаний забезпечувати не тільки створення інструментальної системи публічно-владного управління, але й підтримання її ефективного функціонування на основі принципів демократії, верховенства права, захисту прав і свобод людини і громадянина.

Для України процеси демократизації та модернізації державності лежать перш за все у площині пошуку балансу централізації і децентралізації. Ефективність цих процесів безпосередньо пов'язана з дієвістю публічної влади, раціональністю її системно-структурної організації, методів і форм здійснення на різних рівнях цієї організації, оптимальністю розподілу повноважень і відповідно матеріально-фінансових можливостей між державною і муніципальною владами. Особливим чином вимога такого балансу проявляється в муніципально-правових інститутах. З одного боку, конституційний принцип місцевого самоврядування висуває безумовну вимогу децентралізації публічної влади, пов'язаної з наближенням останньої

до населення, створенням умов для найповнішого й оперативного виявлення та задоволення його потреб; з іншого ж – будучи рівнем публічної влади, місцеве самоврядування виступає формою територіальної самоорганізації, самодіяльності, саморегулювання та самоконтролю. У цьому контексті системно проявляються взаємозв'язки між модернізацією державності, пошуком балансу централізації і децентралізації, правовим прогресом у розвитку сучасних інститутів демократії, удосконаленням правової, у тому числі й конституційної, та організаційної моделі місцевого самоврядування та правопорядку у ній.

Аналіз Конституції України 1996 року свідчить, що місцеве самоврядування як об'єкт конституційно-правового регулювання виступає в якості: а) важливого принципу конституційного ладу України (ст.7), б) як специфічна форма реалізації народовладдя (ст.5), в) як право жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення (ст.140); г) як конституційно-правовий інститут, основу якого складають норми Конституції України. Конституцією України визначено основи функціонування органів місцевого самоврядування, закріплено основні підходи до розмежування компетенції між різними рівнями публічної влади.

За час незалежності були закладені правові, організаційні, матеріально-фінансові засади місцевого самоврядування – питанням його організації присвячені Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення», «Про асоціації органів місцевого самоврядування», ратифікована Європейська Хартія місцевого самоврядування, значний регулятивний потенціал у цій сфері несуть й інші законодавчі акти.

Не дивлячись на це, муніципальна практика перебуває в стані системної кризи. Як свідчать соціологічні опитування, за роки реформування відношення населення до інституту місцевого самоврядування майже не змінилося. Здебільшого органи самоврядування сприймаються у громадській свідомості як низова ланка державної влади, а не як органи публічної влади самого населення, побудовані на його ж самоорганізації та самоактивності, а основні суб'єкти локальних політичних процесів – як вузькі групи осіб, мета діяльності яких – контролювати у власних інтересах муніципальні економічні ресурси. Одночасно продовжується безперервний процес експериментування з законодавчим регулюванням місцевого самоврядування. Все це є наслідком «октройовання» місцевого самоврядування в Україні, намагання закріпити загальносоціальну цінність місцевого самоврядування шляхом прямого державного адміністрування, відсутності цілісної зваженої державної його концепції та послідовної муніципальної політики.

Негативним чином на сферу місцевого самоврядування позначається відсутність національної стратегії розвитку місцевого самоврядування в Україні. За останні роки в Україні було здійснено декілька спроб на концептуальному рівні вирішити проблеми розвитку місцевого самоврядування. Мова йде про Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, затверджену Президентом України (2001р.), Концепцію державної регіональної політики (2001р.), Концепцію Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування (2002р.), Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 року які ухвалив Кабінет Міністрів України. Окремі заходи із вказаних програмних документів частково реалізовані, однак відчутного поступу у розвитку місцевого самоврядування це не додало.

Незадовільний стан розвитку місцевого самоврядування в Україні зумовлений низкою різноманітних чинників – правовими, політичними, системно-структурними, функціонально-компетенційними, організаційними, економічними, адміністративно-територіальними, соціально-психологічними тощо. На сьогодні поки що не тільки не відбулося становлення повноцінної та ефективної системи місцевого самоврядування, організаційно, функціонально та матеріально-фінансово відокремленої від системи державної влади, але й до кінця не відпрацьована концептуальна його основа, конституційна модель організації муніципальної влади. Діюча модель системно-структурної організації місцевого самоврядування запроваджувалася як перехідна, яка на теперішній час вичерпала свою роль та фактично призводить до гальмування не тільки розвитку інституту місцевого самоврядування, але й територіального розвитку країни в цілому.

Подальший розвиток місцевого самоврядування в Україні не можливий без удосконалення його правового регулювання на конституційному рівні.

1. В першу чергу постає завдання чіткого конституційного визначення правової природи місцевого самоврядування. На сьогоднішній день базові законодавчі документи закріплюють три різні концепції місцевого самоврядування в Україні. В наслідок цього правовий статус місцевого самоврядування залишається нечітко визначеним. Це не дозволяє вибудувати ефективний і оптимальний механізм взаємодії між органами державної влади і місцевого самоврядування. Муніципальна практика свідчить про те, що органи і посадові особи місцевого самоврядування залишаються жорстко підпорядкованими державним органам виконавчої влади. Ефективне здійснення місцевого самоврядування певною мірою ускладнюється через недостатню правову визначеність та розмежування повноважень різних ланок системи самоврядування та органів державної влади. Управління в державі переважно й досі ґрунтується на концепції патерналізму радянського періоду. Модель, коли держава повинна відповідати за все, зазвичай породжує надмірну централізацію, стратегічні завдання ігноруються або

залишаються поза увагою. Держава тут і в подальшому розуміється як апарат влади – розвинена система відокремлених від суспільства державних органів, що здійснюють владу переважно через професійних службовців.

Намагаючись підкреслити організаційну відособленість органів місцевого самоврядування від системи державної влади, законодавець породив неясність у питанні правової природи місцевого самоврядування, формулюючи його як самостійний, незалежний від держави інститут політичної системи і форму народовладдя. Формулювання ст.7 Конституції України зумовило точку зору, за якою місцеве самоврядування є інститутом громадянського суспільства, принципово відмінним від держави. Конституційне визнання і гарантування місцевого самоврядування державою передбачає, що остання бачить у ньому певний соціальний інститут, не наділений рисами державної структури. В механізмі управління державою воно починається там, де закінчується функціонування органів державної влади.

Питання про те, які начала – державні чи громадівські – домінують в природі місцевого самоврядування, у теорії конституційного та муніципального права є одним з найбільш дискусійних. Оскільки не існує єдиного підходу до розуміння природи місцевого самоврядування, окремі держави при його організації дотримуються теорій, заснованих на аналізі практичного досвіду. Погляди та боротьба прихильників різних теорій місцевого самоврядування відбиваються на правовому регулюванні місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі.

Згідно однієї позиції, смисл місцевого самоврядування полягає у тому, що воно є як інститутом, так і способом побудови громадянського суспільства, в силу чого від формування місцевого самоврядування залежить усталеність національної демократії. Місцеве самоврядування є тією сферою суспільного життя, у яку не повинна втручатися державна влада. Тим самим встановлюються межі здійснення державою її владних функцій, які обмежуються іншого роду публічною владою. Поряд з цим є й протилежні погляди, які не поділяють бурхливого відношення до ідеї політизації місцевого самоврядування. Вказується, що влада місцевого самоврядування відрізняється від державної влади перш за все своїм неполітичним характером. Вона визначається як обмежена законодавством держави публічна недержавна неполітична влада з питань місцевого значення. Самостійність місцевого самоврядування відносна і проявляється у наявності власної компетенції.

Місцеве самоврядування уявляє собою форму самоорганізації громадянського суспільства і, з одного боку, знаходиться в автономному від держави стані, а з іншого – нерозривно з ним поєднано. Не дивлячись на можливість певного протистояння між цими формами публічної влади, ні

держава, ні місцеве самоврядування з об'єктивних причин не можуть бути ізольованими один від одного. Природу місцевого самоврядування не можна у чистому вигляді визначити як державну або громадську. Доцільніше характеризувати місцеве самоврядування як форму публічної влади, самостійний вид соціального управління. Зміни, що відбуваються в механізмі влади, пов'язані з урізноманітненням її форм, об'єктивно зумовлені процесами дифузії влади, тобто її розосередження у суспільстві. Відмінності між державною владою та місцевим самоврядуванням не лише не виключають, а, навпаки, передбачають можливість здійснення останнім ряду державних функцій.

Закріплена у сучасних конституціях розвинутих держав вертикальна децентралізація державної влади з виокремленням місцевого самоврядування в якості недержавного елемента публічної влади забезпечує поєднання влади, здійснюваної органами державної влади, муніципальними органами і безпосередньо населенням. Система органів державної влади неусталена до тих пір, доки не буде ефективно взаємодіяти з територіальним механізмом самоврядування. Узагальнення зарубіжного досвіду взаємодії державної влади та місцевого самоврядування дозволяє зробити висновок про організаційне зближення державних і муніципальних органів.

Виходячи з вищезазначеного та враховуючи євроінтеграційну стратегію державного розвитку, вважаємо, що визначення місцевого самоврядування, що міститься у ст. 140 Конституції України, має бути приведені у відповідність з положенням ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування. Необхідно передбачити, що місцеве самоврядування є не лише правом, але й спроможністю територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування здійснювати регулювання і управління суспільними справами місцевого значення в межах, визначених Конституцією і законами України. З метою удосконалення правового регулювання взаємовідносин державних органів і органів місцевого самоврядування необхідно на рівні конституційних засад закріпити, що органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади.

2. Розглядаючи феномен муніципальної влади в Україні, можна зробити висновок, що її провідним конституційним суб'єктом є не органи та посадові особи, а територіальна громада. І хоча основна управлінська вага покладається на організаційні структури, даний акцент конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування не випадковий – саме він підкреслює серцевину філософії самоврядування.

Національна модель організації місцевого самоврядування вимагає формування спроможних територіальних громад, здатних брати на себе відповідальність та самостійно вирішувати питання місцевого значення. Це

завдання зумовлює необхідність надання права утворювати об'єднані територіальні громади не лише сільським громадам, що мають єдиний адміністративний центр, але й іншим громадам, у тому числі й різновидовим. Це дозволить не тільки раціоналізувати організаційну систему муніципального управління, концентрувати матеріально-фінансові ресурси, але й розв'язати чисельні територіальні колізії, легалізувати історично сформовані «міські агломерації».

Укрупнення муніципалітетів – один з важливих напрямків муніципальних реформ, які відбулися в країнах Західної Європи після другої світової війни і продовжують проводитися. Розширення завдань з надання соціальних послуг населенню з одночасним намаганням жителів активно впливати на їх здійснення зумовило процес децентралізації значного кола суспільних завдань, передачу їх з центрального на місцевий рівень територіальної організації влади. Спроможність муніципалітетів, особливо у сільській місцевості, здійснювати ці завдання з урахуванням розміру їх території, чисельності населення, структури управління є тими чинниками, що впливають на характер та зміст перетворень. Так, у Швеції вже у 1952р. було проведене перше злиття муніципалітетів і створено 1037 муніципалітетів, у 1977 р. вони були об'єднані у 279 муніципалітетів. У Німеччині загальне число громад було зменшено до 3251 з середньою чисельністю жителів у 19 тис. осіб. В Данії 1365 дрібних муніципалітетів були перетворені у 275 об'єднаних муніципалітетів з середньою чисельністю мешканців 18 тис. осіб. Одночасно було зменшене і число округів з 25 до 14 з чисельністю 320 тис. жителів. В Бельгії в результаті реформ число комун було зменшене з 2669 до 589.

Важливою умовою цілеспрямованого та зваженого реформування муніципалітетів є визначення мети, критеріїв, умов та поетапності їх укрупнення. Наприклад, при проведенні реформи в Данії ключову роль відігравали чотири критерії: 1) задачі соціального управління повинні розподілятися між муніципалітетами і округами таким чином, щоб вони були якнайбільш ближчими до населення. Муніципалітети повинні нести відповідальність за ті сфери та функції, яких жителі потребують щоденно (початкова та середня освіта, мережа установ охорони здоров'я, соціальні служби тощо); 2) завдання повинні розподілятися з урахуванням територіальних розмірів та фінансових можливостей муніципалітетів. В силу цього ті установи, які надають послуги декільком муніципалітетам мають знаходитися в управлінні округів; 3) і муніципалітети і округа повинні бути життєздатними з фінансової точки зору, тобто мати достатню ефективну і стабільну матеріально-фінансову основу, у тому числі широку базу місцевого оподаткування. Для цього в них має бути розвинута мережа підприємств, орієнтованих на жителів з різним рівнем доходів; 4) повинна забезпечуватися збалансованість задач держави, округів та муніципалітетів. В Данії була забезпечена чітка управлінська спеціалізація державних, округних та

муніципальних органів влади, жорстке розмежування предметів їх відання. Одночасно передбачена можливість спільної діяльності цих органів.

В Бельгії реформа місцевого самоврядування, що передбачала злиття комун, проводилася за таких умов: 1) утворення об'єднаної комуни здійснювалося навколо основної комуни, з якою інші були тісно пов'язані постійними усталеними зв'язками та відносинами соціального, економічного, інфраструктурного та іншого характеру; 2) враховуючи те, що Бельгія включає чотири мовні регіони, враховувалася мовна, національно-культурна ідентичність населення комун; 3) проголошений принцип взаємодоповненості вимагав, щоб новоутворені муніципалітети повинні включати житлові, рекреаційні, промислові, сільськогосподарські та комерційні зони, необхідні для створення найбільш гармонійного розвитку населення усіх комун; 4) промислові зони максимально повинні отримати єдине керівництво, а не перебувати у спільному віданні.

Опрацювання умов проведення реформи є досить тривалим процесом, що вимагає ретельної підготовки та аналізу, який інколи займає десятиріччя. Важливою умовою виступає додержання принципів автономності місцевого самоврядування та надання можливостей добровільного об'єднання: в Данії більшість об'єднаних муніципалітетів було утворено саме таким чином – на добровільній основі, в Бельгії злиття комун та перегляд їх територій проводився після попередніх консультацій з зацікавленими комунами та їх населенням.

У законодавстві, як правило, закріплюються гарантії прав муніципалітетів на управління певною територією. У Німеччині захист прав комун від необгрунтованої ліквідації, зміни меж територій забезпечується, зокрема, діяльністю конституційних судів федеральних земель. Конституція цієї держави гарантує недоторканість місцевого самоврядування як форми організації влади. Хоча вона не містить гарантію недоторканості окремо взятої громади, практикою судочинства опрацьована наступна вимога: припинення будь-якої громади на підставі закону землі про зміну адміністративно-територіального поділу можливе лише при наявності особливих інтересів суспільного блага, порушення чи недотримання яких розглядається як порушенням Конституції. Як таке порушення розглядаються факти, якщо: а) не була своєчасно і повно виявлена та врахована думка громади; б) законодавчий орган при прийнятті рішення недостатньо повно виявив сутність справи або виходив з невірної тлумачення його істотних питань; в) рішення законодавчого органу про новий адміністративно-територіальний поділ має очевидні хиби з точки зору оцінки та розуміння сутності питання; г) оцінки законодавчого органу та його прогнози щодо перспектив розвитку відповідної громади є очевидно хибними; д) цілі зміни адміністративно-територіального поділу є не виправданими порівняно з попереднім станом громади, неналежними; е) в

наслідок зміни адміністративно-територіального поділу, здійснюваного законодавчим органом, погіршується становище мешканців та знов створюваних громад, що не виправдовується перевагами від цих законодавчих заходів (співставлення витрат та результатів).

Впровадження реформи, як правило, здійснюється на підставі окремого закону, адже такі перетворення мають системний, багаторівневий різногалузевий характер, зачіпаючи питання функціонування майже усіх органів публічної влади різних територіальних рівнів та перегляд сфер їх предметної підвідомчості.

В Україні з метою забезпечення принципу самодостатності територіальних громад як реальної спроможності самостійно і в повному обсязі вирішувати питання місцевого значення, віднесені до їх відання, на підставі власної і достатньої матеріально-фінансової бази на рівні гарантованих державою соціальних стандартів в аспекті системно-структурної організації муніципальної влади вважаємо доцільним конституювати такий суб'єкт як об'єднання територіальних громад.

Об'єднання має утворюватися в порядку, визначеному законом, з урахуванням думки територіальних громад, а також історично сформованої спільності соціально-економічної інфраструктури громад, наявності умов і можливостей для надання населенню публічних послуг на рівні, не нижчому гарантованого державними стандартами, забезпечення належного функціонування місцевого самоврядування. Попередніми умовами утворення його є: 1) формування не повинно призвести до погіршення якості публічних послуг, що надаються членам територіальних громад; 2) не допускається утворення об'єднання громад адміністративно-територіальних одиниць, що не межують між собою. Утворення об'єднання громад зумовлюватиме реорганізацію інституційної системи муніципальної влади, що має бути враховано у конституційно-правових положеннях, а також необхідність законодавчого розмежування предметів відання територіальних громад та їх об'єднань.

Питання об'єднання територіальних громад в Україні нерозривно пов'язане з адміністративно-територіальною реформою та удосконаленням конституційно-правового регулювання поряд з місцевим самоврядуванням і його територіальної основи, запровадженням принципів повсюдності, територіальності місцевого самоврядування. Зокрема, реалізація вищезазначених принципів вимагає конституційного забезпечення поширення юрисдикції громади, об'єднання громад на самоврядну територію, до складу якої мають включатися землі населених пунктів, а також прилеглі до них землі, необхідні для розвитку відповідних населених пунктів (економічної, соціальної, транспортної та іншої інфраструктури) незалежно від їх форми власності та цільового призначення. До складу

самоврядних територій не можуть бути віднесені території, особливий статус яких визначається законами України. Самоврядна територія не може включатися повністю або частково до іншої самоврядної території. Територія населеного пункту повинна повністю входити до складу самоврядної території.

3. Однією з передумов формування дієздатних територіальних громад, створення повноцінної системи місцевого самоврядування та реалізації різноманітних місцевих інтересів є визначення сфери відання муніципальної влади. Кожна держава визнає за територіальними громадами та створюваними ними органами муніципальної влади певний обсяг компетенції з урахуванням своїх політико-правових, соціально-економічних, національно-культурних традицій та реалій. Але за цих національних особливостей методологічною основою формування предметної підвідомчості муніципальних структур виступає принцип субсидіарності, згідно з яким держава не повинна брати на себе ті питання, які можуть успішно вирішуватися безпосередньо на місцях. Саме тому одним із завдань конституційної реформи щодо удосконалення місцевого самоврядування має стати перегляд конституційно визначеного обсягу компетенції територіальних громад. Розширити компетенцію громад (ст. 143 Конституції України) предметами відання, які направлені на задоволення життєво важливих потреб громад (зокрема, охорона правопорядку та громадської безпеки, соціальне страхування, охорона довкілля, питання розвитку закладів освіти, культури, охорони здоров'я; ініціювання введення надзвичайного стану тощо).

Крім того, слід звернути увагу на те, що будучи конституційно визначеним первинним суб'єктом місцевого самоврядування, територіальна громада не має ефективних організаційно-правових механізмів впливу на здійснення муніципальної влади. Форми участі громад у здійсненні публічної влади на локальному рівні належним чином не розроблені та не втілені у муніципально-правову практику. Громадяни фактично відсторонені від впливу на вирішення поточних місцевих справ, не мають суттєвих інструментів контролю за муніципальною владою. Значний негативний вплив на конфліктний характер конституційних відносин справляє загальний низький рівень конституційно-правової культури.

З метою подолання цих негативних явищ вважаємо за потрібне конституювати систему форм безпосереднього здійснення територіальними громадами місцевого самоврядування, встановити конституційні гарантії їх реалізації, надати органам місцевого самоврядування право звертатися до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо конституційності законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим з

питань, які стосуються місцевого самоврядування, захисту прав та інтересів територіальних громад.

4. Чинна Конституція України досить жорстко визначає систему органів місцевого самоврядування. Основою цього є ст. 140, у якій закріплено, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Відповідно до ст. 141 Конституції України територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на п'ять років відповідно сільського, селищного та міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях.

При такому конституційно-правовому, а також законодавчому регулюванні у територіальних громад практично відсутня можливість самостійно визначати структурну організацію місцевого самоврядування, обирати ту чи іншу організаційну модель. Питання, яке може бути вирішене самостійно, – це визначення системи та структури виконавчих органів місцевих рад. Але й при цьому необхідно враховувати вимоги чинного законодавства щодо обов'язкового створення виконкомів, відділів та управлінь і вимоги підзаконних нормативних актів. Головам обласних, Київської та Севастопольської міських, районних в містах рад, сільським, селищним, міським головам під час підготовки пропозицій щодо структури виконавчого апарату обласних, районних, районних у містах рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, загальної чисельності апарату рад та їх виконавчих комітетів рекомендується дотримуватися типових штатів, наведених у додатках до Постанови Кабінету Міністрів України від 3 грудня 1999р № 1349.

Сучасна система місцевого самоврядування – це лише перехідна модель, яка з урахуванням виборчої системи, що застосовується для обрання того чи іншого представницького органу місцевого самоврядування, може набувати форми моделей «слабка рада – сильний мер» або «сильна рада – слабкий мер». Ці моделі відомі своїми недоліками і здатні дестабілізувати взаємовідносини між представницькими і виконавчими муніципальними органами, оскільки за умов відсутності традицій демократичного розв'язання управлінських та політико-правових конфліктів вони нагромаджуються і починають загрожувати всій системі здійснення публічної влади на місцевому рівні. За період з прийняття в 1996 році Конституції України

неодноразово відбувалося протистояння як в системі місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. За таких умов проблеми забезпечення життєдіяльності територіальних громад відступають на другий план, добробут і якість управлінських послуг суттєво знижується, що веде до дестабілізації соціально-економічної ситуації не лише в регіоні, а й в країні в цілому.

Уявляється, що така модель на сучасному етапі розвитку державності, не здатна забезпечити сталого, безконфліктного розвитку місцевого самоврядування. Ефективність організаційних структур управління визначається насамперед тим, наскільки вони адаптовані до того процесу, який обслуговують, чи виконують вони завдання, поставлені перед ними, чи сприяють досягненню загальної мети. Адже в умовах зростання кількості управлінських та громадських послуг, вимог до якості їх надання, від органів місцевого самоврядування вимагається відкритість, прогнозованість, врахування змін зовнішнього середовища, забезпечення зворотного зв'язку зі споживачами послуг, а також націленість на інновацію, пошук нових організаційно-функціональних принципів і методів діяльності.

На наш погляд, розвитку місцевого самоврядування сприяло б закріплення на конституційному рівні права територіальних громад самостійно визначати систему і структуру органів місцевого самоврядування. Подібна практика є досить поширеною. Так, наприклад, в Постанові Конституційного Суду Російської Федерації від 1 лютого 1996 р. у справі про перевірку конституційності положень Уставу (Основного закону) Читинської області була викладена правова позиція, у відповідності з якою створення виконавчих органів місцевого самоврядування відноситься до відання місцевих співтовариств і не може встановлюватися як обов'язкова вимога законом суб'єкта Російської Федерації.

Необхідно посилити варіативність організації місцевого самоврядування щодо можливості самостійного встановлення власних адміністративних структур. З цією метою визнати за місцевими радами право самостійно визначати систему, структуру власних виконавчих органів, загальну чисельність апарату ради та її виконавчих органів, обсяг видатків на їх утримання в межах коштів місцевого бюджету.

5. Здійснення радикальних системно-структурних перетворень вимагає система публічно-владного управління на регіональному та районному рівнях територіальної організації публічної влади. Удосконалення її конституційно-правового регулювання повинно забезпечити правонаступництво та поступальний розвиток інституційної організації влади на цьому територіальному рівні. Усічена організаційна система місцевого самоврядування на районному та регіональному рівнях влади при намаганні

сумістити в єдиному управлінському механізмі муніципальні та державні структури призводить до існування внутрішньо-суперечливої, позбавленої необхідних системних зв'язків і малоєфективної управлінської структури. Безумовно, ця система мала і має недоліки, адже утворювалась в перехідний період з характерними для нього умовами об'єктивної необхідності підвищення концентрації й централізації влади, збереження певного рівня її авторитаризму задля підтримання належної організованості і дисципліни в умовах становлення незалежної Української держави.

Чинна Конституція України передбачає наявність власних виконавчих органів тільки у місцевих рад базового рівня, у той час як для районних та обласних рад передбачено лише наявність виконавчого апарату на чолі з головою ради (ч.4 ст.141). При цьому з конституційного тексту незрозуміло, з одного боку, в чому полягає відмінність між виконавчими органами та виконавчим апаратом, а з іншого – якщо виконавчий апарат не є виконавчим органом, тоді хто та яким чином забезпечуватиме виконання рішень районних та обласних рад? Адже згідно зі ст.119 Конституції України місцеві державні адміністрації у сфері місцевого самоврядування тільки забезпечують взаємодію з органами місцевого самоврядування та реалізацію делегованих відповідними радами повноважень.

Відсутність власних виконавчих органів змушує відповідну раду делегувати відповідні повноваження місцевим державним адміністраціям. Не дивлячись на те, що Конституція України (п.7 ст.119) передбачає лише можливість такого делегування, тобто конституційно-правова норма є диспозитивною, районні та обласні ради змушені делегувати відповідні повноваження державним адміністраціям у зв'язку із відсутністю власних виконавчих органів, а також бюджетних коштів для реалізації цих повноважень, які виділяються відповідно обласній та районній державній адміністрації, а не радам. Така практика має низку недоліків і в першу чергу не відповідає засадам конституційно-правової теорії, оскільки орган публічної влади може делегувати іншому органу тільки ті повноваження, які має сам, а повноважень виконавчо-розпорядчого характеру представницькі органи здебільшого не мають, а також принципам Європейської хартії місцевого самоврядування, яка містить імперативну вимогу щодо наявності власних виконавчих органів на кожному рівні місцевого самоврядування.

Зазначена модель організації влади породжує лише ілюзію самоврядування при фактичному одержавленні місцевого самоврядування районного та регіонального рівнів, збереженні централізації та підпорядкованості самоврядних органів державним органам виконавчої влади. Одночасно вона «розмиває» правову природу місцевих державних адміністрацій як державних органів виконавчої влади, перетворюючи їх на виконавчі органи місцевого самоврядування.

Вважаємо, що давно назрілою є потреба запровадження повноцінної системи регіонального та районного самоврядування. Необхідність цього визначається тим, що ця форма територіального самоврядування має чимало відмінних від місцевого самоврядування рис: за соціальною сутністю, політико-правовою природою, об'єктом управлінської діяльності, територіальною та предметною підвідомчістю, на що неодноразово наголошувалося у наукових та державно-правових джерелах. Такий підхід в більшій мірі відповідав би і міжнародній практиці.

Регіональне (районне) самоврядування можна визначити як право і спроможність територіальної спільноти регіону (району) безпосередньо або через створені ними органи вирішувати питання регіонального (районного) значення, віднесені до їх відання, в межах Конституції і законів України.

Конституювання районного та регіонального самоврядування вимагатиме зміни суб'єктної системи місцевого самоврядування. Зокрема, запровадження трирівневої системи колективних суб'єктів самоврядування: територіальна громада, об'єднання (союз) територіальних громад (жителі, об'єднані постійним проживанням на території населеного пункту або об'єднання кількох населених пунктів), територіальна спільнота району (жителі, об'єднані постійним проживанням на території населених пунктів певного району) та територіальна спільнота області (жителі, об'єднані постійним проживанням на території населених пунктів певної області). Обов'язковою вимогою є надання обласним та районним радам утворювати власні виконавчі органи (управління, відділи та інші спеціалізовані структури).

Запровадження реального районного та регіонального самоврядування потребуватиме чіткого розмежування компетенції між рівнями територіального самоврядування, а також запровадження економічної основи, в якості якої може виступати комунальна власність територіальних спільнот району, області. Відповідно пропонуємо внести зміни до Основного Закону, передбачивши, що районна, обласна рада здійснює відповідно до закону управління об'єктами комунальної власності територіальних спільнот, вирішує відповідно до закону питання щодо використання природних ресурсів місцевого значення, що перебувають у комунальній власності територіальних спільнот.

6. У контексті системної перебудови районної та регіональної організації публічної влади питання функціонального та компетенційного «суміщення» державних та муніципальних структур на одному територіальному рівні управління набуває важливого значення. Вищевказані новації з необхідністю вимагатимуть суттєвого перегляду статусу місцевих державних адміністрацій.

Загальновідомо, що за взірць організації публічної влади на місцях в Україні було взято континентальну модель, коли у середніх ланках адміністративно-територіального устрою співіснують місцеві органи державної виконавчої влади і органи місцевого самоврядування. Така модель є найбільш централізованою серед тих, що застосовуються у країнах західної демократії. Вона є більш ефективною там, де громадянське суспільство знаходиться на стадії становлення або його інститути виявляють млявість, а здатність територіальних громад до самоврядування є невисокою. Дієвою ця модель є й тоді, коли виникає реальна загроза сепаратизму, виходу місцевого самоврядування за межі законодавства. У цьому випадку енергійні дії місцевих органів державної влади покликані компенсувати слабкість місцевого самоврядування або загасити паростки сепаратизму. Застосування французької моделі є виправданою й тоді, коли треба здійснити керований перехід від жорсткої централізації державної влади до часткової децентралізації. У будь-якому випадку, ефективність цієї моделі значною мірою залежить від політико-правової культури державних службовців, особливо посадових осіб місцевих органів державної виконавчої влади. В іншому випадку централізація перетворюється на тоталітаризм, а значна роль державних службовців стає добрим підґрунтям для розквіту бюрократії. Будуючи ж вітчизняну модель місцевого управління, законодавець не взяв до уваги те, що в системі організації місцевої влади Франції не тільки чітко розмежовані функції і повноваження органів публічної влади, а й створені реальні гарантії самостійності місцевого самоврядування. В Україні континентальна модель була викривлена у бік запровадження прямого державного управління на рівні районів і областей.

Протягом всього часу спільного існування на регіональному та районному рівнях двох центрів публічної влади - обласних і районних рад та місцевих державних адміністрацій, ефективності їх діяльності заважає низка проблем, ключовою серед яких є проблема нечіткості, розпливчастості меж повноважень регіональних органів місцевого самоврядування та районних і обласних адміністрацій. Завдання розмежування державних та самоврядних повноважень відповідних органів публічної влади на сьогоднішній день ускладнюється тим, що законодавство України не визначає ані переліків питань місцевого та державного значення, ані переліків спільних інтересів територіальних громад або принципів та порядку, за якими ті чи інші інтереси декількох громад на певній території мають чи можуть визнаватися спільними та такими, що їх повинні представляти та чи інша районна або обласна рада.

Визначення поняття «питання місцевого значення» є доволі складним завданням, особливо з точки зору необхідності чіткої формалізації критеріїв віднесення тих чи інших питань до даної категорії. Здебільшого таке визначення набуває або описового або оціночного характеру, що майже зводить нанівець його роль як об'єктивного та усталеного критерію

розмежування компетенції між місцевими органами публічної влади. У якості такого критерію можуть бути використані принципи децентралізації та субсидіарності, визнані європейською спільнотою як одні з основних принципів розбудови демократичної держави, як обов'язкова умова перерозподілу державних повноважень на користь органів місцевого самоврядування. За допомогою його можуть бути сформовані переліки повноважень, віднесених до відання як муніципальних, так і державних місцевих органів влади, як на районному, так і регіональному рівнях.

Позбавлення місцевих державних адміністрацій функцій місцевого самоврядування та делегованих їм відповідними радами повноважень є чи не найменшим кроком на шляху оптимізації змісту діяльності цих органів. Якщо зіставити повноваження, які нині, відповідно до ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», делегуються обласними та районними радами відповідним місцевим державним адміністраціям, з їх власними, то неважко помітити, що перелік останніх значно перевищує делеговані їм повноваження. І такий підхід був би надто формальним. Докорінні перетворення інституційної організації публічної влади на районному та регіональному рівнях вимагатимуть функціональної переорієнтації даних державних структур.

Напрямок конституційно-правового реформування має стати зміна правового статусу місцевих державних адміністрацій, позбавлення їх функцій місцевого самоврядування та трансформування їх у контрольні-наглядові органи з підпорядкуванням Президенту України. Дані органи мають зосередити свою діяльність на чітко визначеному колі державних питань, які вирішуються на районному, регіональному рівні і які взагалі неможливо або недоцільно на цей час передавати органам місцевого самоврядування. В компетенції цих органів має залишитись виконання тих повноважень, які не можуть підлягати децентралізації, зокрема щодо контролю за відповідністю актів органів місцевого самоврядування Конституції України та законам України, відповідністю публічних послуг, що надаються територіальним громадам, спільнотам, державним стандартам, виконанням державних програм та цільовим використанням коштів державних субвенцій, ефективним використанням об'єктів державної власності, а також координації діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

Потребуватиме змін і положення ч.9 ст.118 Конституції України, відповідно до якої за обласною чи районною радою визнається право висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації. Створення зазначеними радами своїх виконавчих органів, відсутність делегування ними повноважень місцевим державним адміністраціям сприятиме чіткому відмежуванню компетенції органів державної влади і органів місцевого самоврядування на цьому рівні, а тому вказане право не

сприятиме вже ефективній діяльності цих органів, а враховуючи трансформацію адміністрацій у контрольно-наглядові органи, несе потенційну загрозу недобросовісного його використання.

Одним із головним завдань конституційної реформи в аспекті удосконалення організації місцевого самоврядування стає забезпечення оптимального балансу загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів. Ефективне функціонування моделі системно-структурної організації публічної влади на територіальному рівні потребує усталеного механізму партнерської взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування.