

У такому разі виходимо на дворівневу систему управління “Уряд – Округ – Громада”.

З точки зору економіки це абсолютно виправдано: Бізнес, Громада, Округ відповідають за відновлення основних фондів, трудових і природних ресурсів відповідно, а Уряд – за їх розвиток, тому іншого рівня влади в цій системі не потрібно. З точки зору теорії управління – не зовсім, оскільки на кожному рівні можуть бути втрати до 20% інформації. Найоптимальніша система управління – однорівнева (“конверс”). Але в управлінні державою поки що така система рідко застосовується.

Сьогоднішня система є, як мінімум, чогирирівневою, а подекуди і п’яти-, шестирівневою (коли до складу міста належить селище, а до нього – село). Така система управління в державі (Президент – Уряд – ОДА – РДА – Влада – Громада) – є не лише некерівною, але й живильним середовищем для корупції і гальмом економічного розвитку держави.

#### – Владний трикутник

Це постійний генератор конфлікту. Однозначно необхідно розмежувати повноваження контролю та координації. Контрольні функції слід залишити за Президентом та його представниками в округах, а координаційні – делегувати Уряду, професійним менеджерам-керівникам окружних виконкомів.

Національному агентству України з питань державної служби вже давно потрібно сформувати кадровий резерв професійних менеджерів такого рівня, і лише з цього резерву окружна рада має винаймати керівника свого виконавчого комітету. Нам катастрофічно бракує професіоналів у публічному управлінні усіх рівнів.

#### – Конституційний статус громади

Звичайно, необхідно вносити зміни. Громада – це жителі поселень (сіл, селищ, міст), територія і база адміністративно-територіальна одиниця держави. В чинній редакції Конституції України громада – це лише жителі поселень. ■

### ЧИННА МОДЕЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗБЕРЕГЛА МЕХАНІЗМИ НАДМІРНОЇ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ



**Світлана СЕРЬОГІНА,**  
директор НДІ  
державного будівництва та  
місцевого самоврядування  
НАПрН України

#### – Обсяг та межі конституційної регламентації місцевого самоврядування

Питання місцевого самоврядування регламентуються в Конституції України переважно двома розділами – розділом I “Загальні засади” та розділом XI “Місьцеве самоврядування”. У розділі I зосереджено ті положення щодо місцевого самоврядування, які мають вихідне, принципове значення і характеризують сучасний стан вітчизняної політико-правової ідеології у сфері організації публічної влади. Норми-принципи, закріплені у ст.ст. 5, 7 і 19 мають фундаментальний характер, їм надано найвищий ступінь

стабільності й правового захисту. Проте кожна з цих норм є максимально загальною, абстрактною за своїм змістом; вони можуть ефективно використовуватися в якості політико-правового орієнтира, але їх дуже складно застосовувати безпосередньо. Цим зумовлена потреба в тому, щоб текст Основного Закону містив не тільки декларативні норми щодо місцевого самоврядування, але й більш казуїстичні регулятивні норми, якими можна було б керуватися під час вирішення конкретних життєвих ситуацій. Отже, ключову роль у конституційному регулюванні місцевого самоврядування відіграє розділ XI Конституції, в якому визначено функції та повноваження територіальних громад, порядок формування і склад представницьких органів місцевого самоврядування, їх основні функції та повноваження, а також загальний механізм здійснення муніципальної влади.

Оцінюючи в порівняльно-правовому плані положення Конституції, присвячені регулюванню місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що на загальноєвропейському тлі чинна Конституція України являє собою зразок “золотої середини” в охопленні проблем місцевого самоврядування: попри всю лаконічність і уривчастість, вона регламентує найважливіші сторони організації та діяльності цієї підсистеми публічної влади і створює мінімально необхідне підґрунтя для законодавчого регулювання відповідних питань. Але порівняно з іншими розділами Конституції, розділ XI “Місьцеве самоврядування” з точки зору юридичної техніки виглядає недосконалим, а з точки зору системи законодавства – незавершеним.

Давно назрілою потребою є запровадження сучасних конституційно-правових основ адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування та системи місцевих органів виконавчої влади, що повинні забезпечити необхідне та достатнє підґрунтя опрацювання законодавчих засад проведення реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування в державі. Проблемним питанням залишається співвідношення конституційно-правових засад місцевого самоврядування та положень ЄХМС, які суперечать одне одному незважаючи на те, що Україна взяла на себе зобов’язання щодо реалізації останніх у повному обсязі. У зв’язку з цим особливої уваги заслуговує питання відповідності норм Конституції України європейським принципам і стандартам децентралізованого управління, що зафіксовані у ЄХМС, а також визначення основних напрямів удосконалення діючої системи місцевого самоврядування.

Проблемами в цій сфері, що потребують невідкладного вирішення, є:

1. забезпечення принципів правової, матеріально-фінансової, організаційної самостійності місцевого самоврядування, принципу субсидіарності та децентралізації публічної влади;
2. запровадження принципу повсюдності місцевого самоврядування й поширення юрисдикції органів місцевого самоврядування базового рівня на всю територію адміністративно-територіальної одиниці;
3. забезпечення повноти та виключності повноважень, які мають органи місцевого самоврядування під час вирішення питань місцевого значення;
4. відповідність обсягу фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування їх повноваженням;

5. належне конституційно-правове врегулювання питань, пов'язаних із такими формами безпосередньої муніципальної демократії, як місцеві вибори, місцевий референдум, загальні збори громадян за місцем їх проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання;
6. закріплення статусу, механізму визначення обсягу повноважень та гарантій діяльності органів самоорганізації населення;
7. установа відповідності організаційно-функціональної структури державних та самоврядних органів на районному та обласному рівнях;
8. конституційне гарантування самостійної економічної основи діяльності суб'єктів місцевого самоврядування районного та обласного рівнів;
9. зміна правового статусу місцевих органів виконавчої влади, позбавлення їх функцій місцевого самоврядування та трансформування у контрольно-наглядові органи;
10. конституювання права органів місцевого самоврядування на співробітництво та створення об'єднань з метою сприяння ефективному здійсненню їх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку.

Вирішення цих та інших проблем стає можливим за умови створення єдиної концепції місцевого самоврядування в Україні та її системного конституційно-правового регламентування.

#### **– Повноваження суб'єктів у “владному трикутнику” в контексті децентралізації**

Розпочаті процеси модернізації системи територіальної організації публічної влади мають здійснюватися на оновленій та адекватній політико-правовій і соціально-економічній вимогам сьогодення конституційно-правовій основі. **Чинна модель місцевого самоврядування**, адаптувавши загальнодемократичну цінність інституту місцевого самоврядування до тих політичних умов, що існували на час прийняття Конституції України, **зберегла механізми надмірної централізації влади**. Нині вона не відповідає вимогам самодостатності та спроможності територіальних громад і їх органів самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Стосовно забезпечення децентралізації влади, необхідності розширення компетенції і створення повноцінної організаційної системи місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях територіальної організації влади, має бути створений належний механізм контролю з боку держави за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. У цьому аспекті має бути переглянутий не тільки конституційно-правовий статус місцевих державних адміністрацій і перетворення їх з місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції на контрольно-наглядові органи, але й повноваження Президента та Кабінету Міністрів у питаннях формування, підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності місцевих державних адміністрацій.

#### **– Чи потребує перегляду конституційний статус територіальної громади?**

Феномен муніципальної влади в Україні ґрунтується на визнанні її провідним конституційним суб'єктом саме територіальної громади, а не органів і посадових осіб місцевого самоврядування. І хоча основну управлінську роль здійснюють організаційні структури, цей акцент конституційно-правового регулювання не є випадковим – саме він підкреслює серцевину філософії самоврядування. Національна модель організації місцевого самоврядування передбачила функціонування територіальної громади як соціально та політично активної спільноти, самодостатньої з точки зору забезпечення матеріально-фінансовими ресурсами, спроможної на забезпечення ефективного та відповідального управління питаннями місцевого значення. Однак запровадження конституційно-правової моделі статусу громад було істотно ускладнене через об'єктивні причини (політичні, економічні, адміністративно-територіальні, демографічні, кадрові тощо). Будучи конституційно визначеним первинним суб'єктом місцевого самоврядування, **територіальна громада не має ефективних організаційно-правових механізмів впливу на здійснення муніципальної влади**. Механізми участі громадян, громад у здійсненні публічної влади на локальному рівні належним чином не розроблені та не втілені в муніципально-правову практику. **Громадяни фактично відсторонені від впливу на вирішення поточних місцевих справ, не мають суттєвих інструментів контролю за діяльністю муніципальної влади.**

**Конституцією не встановлено жодної форми безпосереднього здійснення територіальними громадами місцевого самоврядування**, зокрема щодо участі в місцевому референдумі, загальних зборах, громадських слуханнях тощо. Це порушує конституційні принципи народовладдя та демократичної державності, позбавляє реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади людюцентристського спрямування. Це також не відповідає вимогам Додаткового протоколу до ЄХМС про право участі у справах місцевого органу влади від 16 листопада 2009р.

Тому конституційний статус територіальної громади потребує перегляду, а саме:

- (1) закріпити базовий перелік форм безпосередньої демократії, які можуть використовуватися членами територіальних громад на місцевому рівні;
- (2) з метою забезпечення належної реалізації принципів децентралізації та субсидиарності доповнити конституційно-правове регулювання компетенції територіальних громад повноваженнями, пов'язаними з важливими напрямками життєзабезпечення жителів громад, зокрема, питання охорони довкілля, сприяння розвитку закладів у сферах освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури та спорту, вирішення питань забудови території громади, утворення місцевих органів охорони правопорядку відповідно до закону;
- (3) на рівні конституційно-правової регламентації закріпити особливу роль статуту територіальної громади, визнавши його нормативно-правовим актом у нормативній системі місцевого самоврядування (з урахуванням його відповідності Конституції і законам України).

Це дозволить створити додаткові гарантії самостійності місцевого самоврядування, стимулюватиме розвиток місцевої ініціативи, залучення членів територіальних громад до муніципального нормотворчого процесу. ■