

4. Про утворення та ліквідацію районів: постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 р. № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-IX#top> (дата звернення 21.11.2020).
5. Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. Україна. Число адміністративно-територіальних одиниць. URL: <https://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/zmist.html> (дата звернення 21.11.2020).
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення 21.11.2020).
7. Виборчий кодекс України від 19.12.2019 р. № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20/print> (дата звернення 21.11.2020).
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997р. №280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/print> (дата звернення 21.11.2020).
9. К. Головка. Систематизація муніципального законодавства України: проблеми та перспективи. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/6/35.pdf> (дата звернення 21.11.2020).
10. Європейська хартія місцевого самоврядування. Ратифіковано Законом України від 15.07. 97 р. № 452/97 – ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення 21.11.2020).
11. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування. Ратифіковано із заявою Законом України від 02.09.2014 р. № 1664-VII URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b49#Text (дата звернення 21.11.2020).

Ключковський Ю.Б.
доктор юридичних наук, доцент кафедри
загальнотеоретичного правознавства і публічного права
Національного університету «Києво-Могилянська академія»

ТЕНДЕНЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Реформа децентралізації сьогодні вважається однією з найбільш успішних в Україні, незважаючи на дещо дивний з конституційної точки зору спосіб її реалізації. Складовими цієї реформи є не лише процес добровільного об'єднання (чи, краще сказати, укрупнення) територіальних громад, несподівано завершений низкою розпоряджень Кабінету Міністрів України, але й надання цим новим громадам більших повноважень та відповідно більших ресурсів. З цією реформою поєднано також реформування адміністративно-територіального устрою України на районному рівні, здійсненому, всупереч пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, постановою Верховної Ради України (а не законом).

Менше уваги у цьому контексті привернула реформа виборчого законодавства, проведена у декілька етапів протягом 2020 року. Дискусія в основному обмежилася виборчими системами, хоча інші зміни виборчого законодавства в аспекті місцевих виборів, які не викликали публічних заперечень, на наше переконання, мають велике значення для подальшого функціонування місцевого самоврядування в Україні.

У поєднанні ці дві зазначені реформи з урахуванням способу їх здійснення по суті перекреслюють існуючу доктрину муніципального права (чи, точніше, права місцевого самоврядування, оскільки нічого «муніципального» конституційне право України не передбачає). Тут ми коротко наведемо основні аргументи, які спонукають до такого висновку.

2. Як відомо, незважаючи на своєрідну доктринальну конкуренцію державницької та громадівської теорій місцевого самоврядування, в Україні сформувалася змішана доктрина з певною перевагою громадівської концепції. В її основі лежить поняття про територіальну громаду як публічно зорганізовану асоціацію (спільноту) жителів [1, с.78] населеного пункту (поселення) – міста, селища, села або, у крайньому разі, кількох сіл (як це передбачено статтею 140 Конституції України). Така громада уявляється самостійним суб'єктом невід'ємного та визнаного державою *права* на місцеве самоврядування. Громада є носієм специфічних *владних повноважень*, які реалізує самостійно – безпосередньо або через сформовані нею органи місцевого самоврядування. Влада місцевого самоврядування розглядається як різновид публічної влади, відмінний від влади державної. Ці владні повноваження поширюються на сферу питань місцевого значення і здійснюються самостійно в межах і в спосіб, встановлені Конституцією

та законами України [1, с.118], однак не підзаконними актами органів державної виконавчої влади (принаймні стосовно так званих «власних» повноважень). Автономність місцевого самоврядування стосовно державної виконавчої влади захищена не лише Конституцією, але й Європейською хартією місцевого самоврядування. Усі ці аспекти охоплюються поняттям «правá місцевого самоврядування»; останні підлягають судовому захисту від втручання сторонніх суб'єктів (стаття 145 Конституції).

Таким чином, специфічна сфера повноважень місцевого самоврядування (недержавної публічної влади) мала бути захищеною від адміністративного впливу державної (насамперед виконавчої, однак також і законодавчої на підзаконному рівні) влади.

3. Реформа децентралізації, розпочата декілька років тому під гаслом формування «спроможних» територіальних громад, спочатку проводилася на основі процесу «добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ міст» з утворенням «об'єднаної територіальної громади» (Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад»). На Третій щорічній конференції «Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України» 2019 року я вже мав нагоду звернути увагу не лише на сумнівну відповідність цих процесів Конституції України, але й на те, що процес об'єднання територіальних громад підриває доктринальні засади громадівської теорії самоврядування [2]. Зокрема, інститут «перспективних планів формування територій громад», які розроблялися обласними державними адміністраціями відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої постановою Кабміну [3], і лише формально схвалювалися обласними радами, разом із висновками облдержадміністрацій щодо відповідності плану об'єднання територіальних громад Конституції та законам України, служив засобом жорсткого тиску органів державної виконавчої влади на суб'єктів місцевого самоврядування, часто змушуючи їх об'єднуватися зовсім не у відповідності з волею і бажаннями відповідних територіальних громад – автономних суб'єктів недержавних владних повноважень.

4. Подальший розвиток подій ще більше загострив проблему. Низка розпоряджень¹ Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року №№ 707-р –

¹ Зазначені розпорядження, які і постанова Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 року № 807-ІХ, адресовані невизначеному колу суб'єктів, породжують цікаву проблему про характер цих актів – нормативний чи розпорядчий, а отже, і про форму актів, у яких прийняті відповідні рішення.

730-р, якими визначено території та затверджено адміністративні центри нових територіальних громад в усіх областях України, є адміністративними примусовими рішеннями; ці акти не містять жодних ознак добровільності об'єднання територіальних громад, перелічених у додатках. Навряд чи дискусійним може бути розуміння того, що примусове зупинення процесів *добровільного* об'єднання територіальних громад не відповідає ані статті 5 Європейської хартії місцевого самоврядування, відповідно до якої зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, ані статтям 7 і 140 Конституції України, ані рішенню Конституційного Суду України від 18 червня 2002 року, де, виходячи зі змісту статті 140 Конституції, Суд ствердив, що «питання об'єднання або роз'єднання територіальних громад, виходячи з визначеного положеннями частини першої статті 140 Конституції України поняття "територіальна громада", має вирішуватися з урахуванням відповідного волевиявлення членів цих територіальних громад» [4].

Своєрідними є також підстави зазначених розпоряджень Кабінету Міністрів України: вони видані на виконання припису абзацу першого пункту 7¹ розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 року, включеного до цих прикінцевих положень Законом № 562-IX від 16 квітня 2020 року. З його змісту («До прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад здійснює Кабінет Міністрів України») впливає, що Верховна Рада України зазначеним приписом не лише делегує Кабінетові Міністрів України законодавчі повноваження, передбачені пунктом 13 частини першої статті 92 Конституції, але й відповідні повноваження місцевого самоврядування.

Усвідомлення неконституційності цих кроків настільки очевидне, що, як повідомлялося, у Верховній Раді України йде підготовка змін до Конституції в частині децентралізації, які мають («заднім числом») надати конституційності уже проведеній реформі. Зазначимо, що зворотний порядок дій (спочатку – зміни до Конституції, які б надали Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України відповідні повноваження, модифікували конституційну концепцію місцевого самоврядування та, зокрема, територіальної громади та її місця в системі адміністративно-територіального устрою, а після цього – здійснення

законодавчого та адміністративно-управлінського забезпечення відповідних конституційних положень) міг би бути цілком прийнятним.

5. Звернемося тепер до аспектів виборчої реформи, які істотно впливають на природу місцевого самоврядування «зсередини», через механізми номінації та обрання депутатів місцевих рад та, як наслідок, на природу їх представницького мандату.

Загальновідомо, що серед органів місцевого самоврядування центральне місце займають *представницькі органи* – сільські, селищні, міські ради; вони (та їх члени – депутати) здійснюють представництво уповноваженого Конституцією основного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, а через неї, опосередковано, і народний суверенітет, як це передбачено статтею 5 Конституції. Природа представництва громади, здійснювана депутатами відповідної місцевої ради, мала б визначати характер їх представницького мандата.

Серед науковців немає єдиної думки про природу мандату депутата місцевої ради. Погляди поділені між уявленнями про імперативний (щодо виборців) мандат, оскільки Закон «Про статус депутатів місцевих рад» передбачає представництво депутатом «своїх» виборців та виконання їх доручень, та про вільний мандат, з опорою на Європейську хартію місцевого самоврядування та позицію Венеційської комісії [5]. Однак слід зазначити, що на практиці мандат депутата місцевої ради набуває партійного імперативного характеру завдяки, зокрема, запровадженому у 2015 році механізмові «партійного» відкликання депутата (відповідно до закону, «народна ініціатива» щодо відкликання депутата, висунутого партією, не може бути реалізована без рішення вищого керівного органу політичної партії), а останні зміни виборчого законодавства його тільки зміцнили.

6. Посилення партійного характеру мандату депутата місцевих рад обумовлене в основному двома факторами – виборчою системою, яка застосовується на виборах рад територіальних громад з кількістю виборців 10.000 осіб і більше (за деякими оцінками, такі громади становлять абсолютну більшість усіх громад, утворених розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року), та порядком висунування кандидатів організаціями партій в умовах такої виборчої системи.

Пропорційна виборча система передбачає висування кандидатів у формі виборчих списків. На практиці це виключає самовисування «незалежних» (непартійних) кандидатів; пропозиція допустити на місцевих виборах самовисування списком незалежних кандидатів, яка неодноразово вносилася, у тому числі, на рівні законопроектів, на жаль, не знайшла підтримки. Таким чином, в абсолютній більшості територіальних громад виборці змушені голосувати за кандидатів, запропонованих політичними партіями.

Формально висування кандидатів здійснюється *місцевими організаціями* політичних партій; це мало би забезпечити певний зв'язок кандидатів з територіальними громадами, в яких вони балотуються, їх авторитет серед мешканців громади. Як мінімум, це мало б вимагати існування та діяльності у відповідній громаді осередку (організації) відповідної партії. Однак повноваження висувати кандидатів, визначені статтями 216-217 Виборчого кодексу України, повністю нівелюють цю картину.

По-перше, місцева організація партії не може самостійно прийняти рішення про участь у місцевих виборах і навіть самостійно висунути кандидатів: без погодження на центральному рівні партії список кандидатів, висунутий місцевою організацією, не буде зареєстрований (стаття 222 Виборчого кодексу).

По-друге, пріоритет у висуванні кандидатів надається організаціям партії вищого рівня аж до обласного; останні можуть висувати кандидатів у громадах на території області незалежно від того, чи існує у відповідній громаді організація цієї партії. Враховуючи слабку організаційну структуру абсолютної більшості політичних партій в Україні, можна сказати, що невелика група членів партії на рівні області може висунути кандидатів в усіх територіальних громадах. Таким чином, виборці – мешканці громади можуть бути змушені обирати серед кандидатів, висунутих для них зовсім невідомими їм людьми.

Зрозуміло, що у таких умовах кандидати, а також обрані серед них депутати будуть зобов'язані своїм обранням не стільки виборцям (які за когось мусіли проголосувати), скільки партіям, які їх висунули.

7. Отже, по суті суб'єктом висування кандидатів на місцевих виборах, як і суб'єктом відкликання депутатів, виступають не місцеві організації партій, які складаються з місцевих мешканців, а політичні партії в цілому, у складі яких місцеві мешканці якщо й присутні, то складають мізерну меншість. Таким чином, у поєднанні з партійним імперативним мандатом практично повна

«партизація» представницьких органів місцевого самоврядування стає доконаним фактом.

Однак загальнопартійна залежність депутатів місцевих рад не узгоджується з конституційною природою та завданнями місцевого самоврядування.

Як уже зазначалося, основна функція місцевого самоврядування – вирішення питань місцевого значення під власну відповідальність в інтересах місцевого населення. Питання місцевого значення в основному мають неполітичний характер; вони спрямовані на створення умов для забезпечення життєво важливих побутових, соціальних, освітніх та інших потреб та законних інтересів мешканців територіальних громад [6, с.11].

Зовсім іншою є спрямованість політичних партій. Відповідно до статті 2 Закону «Про політичні партії в Україні», партія об'єднує прихильників певної *загальнонаціональної* (а не місцевої) програми суспільного розвитку, що визначає характер *партійних інтересів* її членів та представників. Більше того, відповідно до статті 3 зазначеного Закону, в Україні створюються і діють тільки політичні партії з *всеукраїнським статусом*, що (принаймні формально) виключає існування партій, спрямованих на місцеві інтереси та проблеми.

Зазначена суперечність між абсолютизацією ролі політичних партій з їх інтересами, з одного боку, та конституційним статусом і функціями місцевого самоврядування неминуче перешкоджає активізації участі місцевих мешканців у вирішенні питань місцевого значення у власних інтересах, а отже, *діє на шкоду самій суті місцевого самоврядування*. Ці явища не лише різко суперечать громадівській теорії місцевого самоврядування, але й не узгоджуються з державницькою концепцією, яка визнає місцеве самоврядування автономізованою системою *місцевої публічної влади*.

Література та використані джерела:

1. Батанов О. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні / за заг. ред. В.Ф. Погорілка. Київ: Ін Юре, 2003. 512 с.

2. Ключковський Ю.Б. Концепція територіальної громади в умовах муніципальної реформи. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості. Тези доповідей

Третьої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 грудня 2019 р.). – К. ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС, 2019. С.88-91.

3. *Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-n#n10>.*

4. *Рішення Конституційного Суду України від 18 червня 2002 року № 12-рп/2002 (справа про об'єднання територіальних громад). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v012p710-02>.*

5. *Венеційська комісія. Висновок щодо Закону про внесення змін до законодавства стосовно статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад в Україні (CDL-AD(2007)018). Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права. Матеріали Венеціанської комісії, органів Ради Європи / за ред. Ю. Ключковського. Вид. 2-е, випр. і доповн. Київ: Логос, 2009,. С.428-433.*

6. *Кравченко В.В., Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права). Київ: Арарат-Центр, 2001. 176 с.*

Калиновський Б.В.
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного
права та прав людини, Національна
академія внутрішніх справ

ДОСВІД ПРОВЕДЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

На сучасному етапі розвитку України важливим питанням є здійснення продуманої і ефективної муніципальної реформи. Інтеграція до визнаних Європейським Союзом цінностей вимагає глибокого та системного вивчення реформ, які були реалізовані в країнах ЄС. Вивчення досвіду провідних європейських країн щодо організації та функціонування муніципальної влади є