

**МИКОЛА КОЗЮБРА**

ДОКТОР ЮРИДИЧНИХ НАУК, ПРОФЕСОР  
ЗАВІДУВАЧ КАФЕДРИ ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИХ  
ТА ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИХ НАУК НАЦІОНАЛЬНОГО  
УНІВЕРСИТЕТУ „КИЄВО-МОГИЛЯНСЬКА АКАДЕМІЯ”

## Конституційно-правове регулювання повноважень місцевого самоврядування та його межі: українські реалії і перспективи

Проблема просторової організації влади, тобто оптимізації адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в умовах глобальних викликів, породжених сучасною епохою (зміною характеру діяльності значної частини мешканців, прискореною депопуляцією, інтенсифікацією внутрішніх міграційних процесів тощо) є актуальною для багатьох країн, особливо посттоталітарних.

Не є винятком у цьому плані навіть Польща, яка має істотні досягнення в реформуванні територіального самоврядування, досвід якого може бути корисним для України.

Проблема реформування адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Україні є **„притчею во язицех”** вже багато років (фактично вона постала на порядку денному разом з проголошенням незалежності України). Проте з різних причин до цього часу ця проблема залишається невирішеною. Тим часом стає все очевиднішим, що однією з причин невдач в проведенні реформ в Україні є вкрай недосконала територіальна організація влади, поліпшити яку в свою чергу неможливо без реформування адміністративно-територіального устрою.

В короткій доповіді нереально, звичайно, не те що проаналізувати, а й торкнутись усіх сторін цієї надзвичайно багатогранної і складної проблеми. Безперечно можна констатувати, що її розв'язання не можливе без внесення відповідних змін до Конституції України, над якими нині працює Конституційна Асамблея – дорадчий орган при Президентові України, членом якого є автор цих рядків. Тому зупинюсь лише на одному з аспектів названої проблеми – конституційно-правового регулювання повноважень місцевого самоврядування та його меж.

Немає потреби детально говорити про те, що належне розв'язання цієї проблеми є однією з вирішальних передумов ефективного функціонування місцевого самоврядування загалом та його органів, зокрема.

Повноваження органів місцевого самоврядування як відомо, завжди безпосередньо пов'язані з повсякденним життям населення, що проживає на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Оскільки ж територіальний устрій навіть унітарних держав нині здебільшого неоднорівневий, різні рівні місцевого самоврядування мають повноваження різного характеру і призначення. Як правило, в конституціях закріплюються лише засади організації і діяльності місцевого самоврядування. Конкретні сфери відання і повноваження його органів є предметом законодавчого регулювання.

Порядок визначення повноважень органів місцевого самоврядування в різних країнах вирішується по-різному.

В Європі існують, як відомо, дві основні моделі місцевого самоврядування – англосаксонська і континентальна, які загалом відображають особливості відповідних правових сімей. В англосаксонській моделі утвердився порядок „позитивного” регулювання діяльності місцевих органів. Обсяг їх повноважень встановлюється через детальне їх перерахування в законі. Органи місцевого самоврядування мають право здійснювати лише ті дії, які визначені законом,

тобто діють за так званим дозвільним принципом. Інакше їх дії вважаються протизаконними.

В США цей порядок ще на початку ХХ століття знайшов відображення в „правилі Діллона”, відповідно до якого будь-який „справедливий розумний і істотний сумнів” щодо повноважень тлумачиться не на користь місцевих органів<sup>1</sup>.

В країнах континентальної правової сім'ї переважає порядок „негативного” регулювання, відповідно до якого місцеві органи можуть здійснювати дії, які прямо не заборонені законом, тобто сповідується так званий загальнодозвільний принцип – „дозволено все, що прямо не заборонене законом”. Типовим прикладом такого порядку регулювання повноважень органів місцевого самоврядування є ФРН. У частині другій статті 28 Основного Закону ФРН говориться про те, що „громадам має бути надане право регулювати в межах закону під свою відповідальність всі справи місцевого співтовариства”. Свою конкретизацію це положення Основного Закону знайшло в рішеннях ФКС Німеччини. В одному з них він, даючи тлумачення наведеного положення Основного Закону ФРН, вказав, що „комунальним органам має бути гарантоване право займатися всіма місцевими справами, які за законом не надані іншим органам управління”<sup>2</sup>.

Принцип „залишкового вільного простору” до визначення предмету відання (повноважень) місцевого самоврядування знайшов своє закріплення у Європейській Хартії місцевого самоврядування. Згідно зі статтею 4 Хартії органи місцевого самоврядування вільні у здійсненні власних ініціатив та мають право приймати рішення з усіх питань, не вилучених з їх компетенції чинним законодавством та не віднесених до виключної компетенції іншого органу влади.

---

<sup>1</sup> Dillon J., Commentaries on the Law of Municipal Corporation, Boston 1911 – р.154. Цит. за: Сравнительное конституционное право. Москва, 1996. – с. 706.

<sup>2</sup> Цит. за Тимофеев Н. С. Коммунальное право ФРГ. Москва, 1982. – с. 60.

Регулювання повноважень органів місцевого самоврядування у Польщі ґрунтується, як свідчить аналіз Конституції ПР, саме на таких підходах. Відповідно до ст. 163 Конституції ПР „територіальне самоврядування виконує публічні завдання, не закріплені Конституцією або законами за органами інших публічних влад”. По суті це конституційне положення конкретизує положення ст. 16 Конституції ПР, згідно з якою територіальне самоврядування бере участь у здійсненні публічної влади. Істотну частину публічних завдань, що належать йому в межах закону, територіальне самоврядування здійснює від власного імені і під власну відповідальність. Про проблеми, що породжуються такими конституційними формулюваннями, очевидно, розкажуть польські колеги.

Деякі країни Центральної Європи (Угорщина, Хорватія та ін.) у конституційному регулюванні сфер місцевого самоврядування, як виявляється, ближчі до першої моделі, оскільки в своїх конституціях намагаються чітко визначити перелік (причому, вичерпний) тих сфер, які відносяться до відання місцевого самоврядування (хоч це не виключає їх конкретизації законом). Є такі країни також на інших континентах (наприклад, Бразилія).

Конституційно-правове регулювання повноважень місцевого самоврядування та його органів в Україні, на жаль, не відзначається належною визначеністю.

Відповідно до ст. 140 Основного Закону України місцеве самоврядування самостійно вирішує питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Коло „питань місцевого значення” в Основному Законі України залишилося однак невизначеним, що породило різне їх трактування в науковій літературі. Спираючись на згадані положення Європейської хартії місцевого самоврядування окремі українські автори – фахівці в галузі місцевого самоврядування схильні вважати, що „питаннями місцевого значення” можуть визнаватися всі питання, не

віднесені до виключної компетенції будь-якого іншого органу влади”<sup>3</sup>.

Причому, на підтвердження своєї позиції автори посилаються на рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 року у справі про адміністративно-територіальний устрій, в мотивувальній частині якого зазначається, що межі повноважень міських рад, зокрема щодо утворення районів у містах, законами України чітко не визначені і не віднесені до компетенції інших органів. На цій підставі Суд припустив можливість вирішення цих питань Київською міською радою (щодо районів у місті Києві) – до їх повного законодавчого врегулювання<sup>4</sup>.

Здавалося б, така позиція авторів, як і Конституційного Суду України, ґрунтується на вказаних вище положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування і не може викликати заперечень. Проте виникає цілком слушне запитання: чи можна будь-які прогалини в конституційному і законодавчому регулюванні відносити до „питань місцевого значення”? І наскільки, взагалі виправдане вирішення будь-яких питань, які не віднесені до виключної компетенції інших органів влади, вважати повноваженнями місцевого самоврядування? Подібні питання, як засвідчують публікації польських авторів<sup>5</sup> та виступ на нашій конференції пані dr. Agnieszki Bień-Kasała, виникають також у Польщі. Тим більше вони не можуть не виникати в Україні. Адже відповідно до частини другої статті 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах

---

<sup>3</sup> Голосніченко І. П., Кравчук О. О., Стахурський М. Ф., Голосніченко Д. І., Денчук Р. О. Повноваження органів місцевого самоврядування на здійснення комунального управління та охорону власності. Київ, 2008. – с. 148

<sup>4</sup> Там само.

<sup>5</sup> Bałaban A., Granice i postacie prawodawstwa samorządowego. Samorzady w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku, „Dom organizatora”, Toruń 2013, s. 49–74.

повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України". Тобто, це положення української Конституції фактично встановлює так званий дозвільний (а не загальнодозвільний, як у Польщі) порядок здійснення органами місцевого самоврядування владних повноважень за принципом „дозволено лише те, що прямо передбачено Конституцією і законами". Звідси випливає, що власні повноваження органів місцевого самоврядування мали б бути вичерпно визначені якщо не в Конституції України, то принаймні в законі про місцеве самоврядування. З огляду на цитовану статтю 19 Основного Закону України проводити відмінності в побудові компетенції державних органів та органів місцевого самоврядування за ступенем її (компетенції) визначеності як це роблять названі вище українські автори, навряд чи правильно.

Аргументи, які наводяться нами на обґрунтування своєї позиції, виглядають досить непереконливими. Зокрема, рішення Конституційного Суду України від 24 грудня 1997 року у справі щодо призначення заступників голів місцевих державних адміністрацій, за яким Указ Президента України від 21 серпня 1995 р. „Про Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну в містах Києві та Севастополі державну адміністрацію" визнаний таким, що не відповідає Конституції України, оскільки повноваження щодо призначень названих посадових осіб має регулюватися законом, автоматично не перетворило вказані питання у „питання місцевого значення". Призначення заступників голів місцевих державних адміністрацій і після вказаного рішення КСУ за логікою Конституції мало залишатися в компетенції центральних органів виконавчої влади – Кабінету Міністрів України або Президента України за поданням КМ України, хоч і потребувало необхідної визначеності у законі.

Вразливим є також посилання на пріоритетність міжнародних договорів, ратифікованих Україною, перед нормами національного законодавства України у разі виникнення колізій між ними, оскільки Конституція України, на відміну від Конституції Польської Республіки, такої пріоритетності прямо не передбачає.

Отже, як не важко переконатися з викладеного, в Основному Законі України еkleктично поєднані два підходи до визначення сфер здійснення (повноважень) місцевого самоврядування – загальнодозвільний, за яким ними вирішуються всі питання „місцевого значення” (перелік яких в Конституції України відсутній взагалі, а в Законі України „Про місцеве самоврядування” досить абстрактний) і дозвільний, про що згадувалося вище.

За відсутності належного рівня політичної і правової культури, особливо місцевих можновладців (депутатів місцевих рад, чиновників органів місцевого самоврядування тощо) такі суперечності в конституційному регулюванні неприпустимі. Як свідчить українська практика, це призводить до того, що, з одного боку, органи виконавчої влади та їх місцеві підрозділи досить часто беруть на себе вирішення питань, які за природою місцевого самоврядування мають вирішуватися його органами (особливо показовим у цьому плані є місто Київ), а з другого – органи місцевого самоврядування нерідко перебирають на себе повноваження органів центральної влади – починають вирішувати питання бути чи не бути Україні членом НАТО, укладати чи не укладати Угоду про асоціацію з ЄС, яку мову на території громади чи регіону визнавати регіональною, на якій мові вести діловодство в органах місцевого самоврядування, а інколи навіть в судах (всупереч пункту 4 частини першої статті 92 чинної Конституції України, відповідно до якого „порядок застосування мов визначається виключно Законами України”) тощо.

Очевидно, при внесенні змін до Конституції України межі повноважень органів місцевого самоврядування (сфера реалізації питань „місцевого значення”) мають бути визначені чіткіше. Поки що, в пропонуваному проекті Концепції внесення змін до цього розділу така чіткість простежується не завжди. У ньому акцентується увага переважно на територіальній юрисдикції органів місцевого самоврядування. Предметна ж їхня юрисдикція залишається в тіні.

Тим часом, якщо не сфери повноважень, то принаймні основні напрями відання для всіх рівнів самоврядування доцільно визначити в самій Конституції. Це дозволило б уникнути тих аномальних ситуацій, коли органи виконавчої влади посягають на повноваження місцевого самоврядування і навпаки – органи місцевого самоврядування втручаються, без делегування їм відповідних повноважень з боку органів державної влади, в компетенцію вищих ешелонів влади і сферу загальнодержавних, загальнонаціональних інтересів.

Це не позбавляє права органів місцевого самоврядування виловлювати свої міркування і пропозиції з питань загальнодержавного значення. Прийняття ж ними з цих питань обов’язкових до виконання рішень слід розцінювати як посягання на конституційні засади територіального устрою держави, яка за чинною Конституцією України є унітарною і такою залишатиметься, очевидно, в найближчій історичній перспективі. Принаймні в Конституційній Асамблеї палкі прихильники змінення форми державного устрою України на сьогодні відсутні.

Більш детальна регламентація повноважень органів місцевого самоврядування за відповідними його рівнями має бути здійснена в Законі вже після внесення змін до Конституції України. Слушні пропозиції щодо цього у вітчизняній літературі висловлювалися<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Див., наприклад: Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади. К., 2013. – с. 51–66.



Уточненню обсягу повноважень територіальних громад та їх гарантій від довільного втручання органів виконавчої влади сприятиме визнання за громадами права ухвалювати статuti, як це має місце в Польщі.

В проєкті внесення змін до Конституції України пропонується також низка інших істотних заходів, спрямованих на удосконалення конституційно-правового регулювання повноважень місцевого самоврядування та його органів. Зокрема, доцільно закріпити за місцевими радами право самостійно визначати систему, структуру власних виконавчих органів, обсяг видатків на їх утримання в межах коштів місцевого бюджету. Міським радам пропонується надати повноваження вирішувати питання не лише організації управління районами у місті, але й утворення, реорганізації та ліквідації таких районів, що зняло б ті суперечності у законодавчому регулюванні цього питання, про які згадувалося вище.

Слід закріпити вимоги щодо відповідності фінансових ресурсів функціям та повноваженням місцевого самоврядування, що має стосуватися як власних так і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, кожні з яких повинні забезпечуватися за рахунок відповідних бюджетних коштів.

Пропонується також визначити основні повноваження районних і обласних рад щодо управління комунальною власністю територіальних спільнот; передбачити, що районні, обласні ради вирішують відповідно до закону питання щодо використання природних ресурсів місцевого значення, що перебувають у комунальній власності територіальних спільнот; гарантувати самостійну бюджетно-фінансову основу органів місцевого самоврядування районного та обласного рівнів.

Посиленню захисту прав та інтересів територіальних громад має послужити надання органам місцевого самоврядування права звертатися до Конституційного Суду

України з конституційним поданням щодо конституційності законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим з питань, які стосуються місцевого самоврядування. Досвід розгляду подібних питань Конституційним Трибуналом Польщі, про що згадувалося польськими колегами на нашій конференції, безперечно також буде корисним для України.

Отже, пропозиції щодо реформування місцевого самоврядування в Україні, закладені поки що в проекті Концепції про внесення змін до Конституції України, є доволі широкомасштабними. За умов їх реалізації можна сподіватися, що місцеве самоврядування в Україні перетвориться з декларації, яким воно фактично є сьогодні, в реальність.