ДО 20-РІЧЧЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ УКРАЇНИ

УДК 342.553(477):340.112

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

СУЧАСНИЙ МУНІЦИПАЛІЗМ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ПРОГОЛОШЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ УКРАЇНИ (ОНТОЛОГІЧНІ ТА ГНОСЕОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ)

Формування місцевого самоврядування виявилося одним із найбільш складних та суперечливих завдань становлення вітчизняної державності після прийняття Акту проголошення незалежності України. На шляху демократичних процесів виник цілий комплекс політичних, економічних, соціальних, кадрових, психологічних та інших перепон. Адже реальна, дієздатна муніципальна влада передбачає не лише конституційно-правове визнання прав територіальних громад, формальне декларування самостійності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, не тільки нормативне закріплення правових, соціальних та інших гарантій цієї самостійності, встановлення функцій та компетенції місцевого самоврядування, а й створення реальних правових, організаційних, економічних, соціальних, кадрових та інших умов для реалізації її завдань та функцій.

Системний характер муніципальної влади, її взаємозв'язків із державною владою та іншими інститутами політичної системи суспільства об'єктивно вимагає не тільки концептуального аналізу генезису інститутів місцевого самоврядування в історичній ретроспективі та виявлення чинників та умов становлення, системних та функціональних характеристик муніципальної влади в сучасній Україні, а усебічного наукового осмислення перспективного розвитку муніципальної демократії у контексті конституційної, адміністративної, адміністративно-територіальної та інших реформ, які перманентно декларуються та ініціюються протягом останніх років, та процесів поступового формування в Україні класичного муніципалізму. У цьому аспекті, зокрема, варто виділити наукові публікації таких відомих вітчизняних науковців, як М. О. Баймуратов, В. І. Борденюк, І. П. Бутко, В. М. Кампо, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, А. Р. Крусян, П. М. Любченко, Н. В. Мішина, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, О. В. Прієшкіна, М. О. Пухтинський та ін.

Місцеве самоврядування, як принципово нова система організації публічної влади на місцях, є одним з тих атрибутів сучасного конституціоналізму та соціально-правової державності, що, у контексті демократичного вектору розвитку української держави, визначеного у Декларації про державний суверенітет України й Акті проголошення незалежності України, а також підтвердженого у Конституції України, вимагає свого усебічного конституювання та інституціоналізації на принципах гуманізму, людського виміру влади та верховенства права. Адже визнання державою інститутів місцевого самоврядування стало гаслом реформаторських дій усіх без виключення постсоціалістичних держав Європи, у тому числі й України. Фун-

 © О. Батанов, 2011

даментальними принципами проведення сучасних реформ проголошується децентралізація публічної влади та субсидіарність у наданні публічних послуг.

Водночас, якщо у таких європейських державах, як Польща, Литва, Латвія та інших країнах нової демократичної хвилі, реформи публічної влади призвели до позитивних результатів, формування дієздатних територіальних громад та реального місцевого самоврядування, яке ефективно та незалежно від держави під власну відповідальність надає жителям різноманітні публічні послуги, то в Україні ефект від діяльності територіальних громад поки що не відчутний. Процеси формування дієздатних територіальних громад, незважаючи на розвиток муніципального законодавства, ратифікацію відповідних міжнародно-правових актів тощо, не приводять до істотних зрушень у функціонуванні і розвитку громадянського суспільства і демократичної держави.

Саме тому, на наш погляд, визнання на конституційному рівні як одного з ключових принципів конституційного ладу та сучасного конституціоналізму інституту місцевого самоврядування, стало як конституційно-легальним підтвердженням того, що одним з концептуальних орієнтирів на шляху до формування в Україні соціально-правової та демократичної державності мають стати ідейні засади класичного муніципалізму, так і конституційним обов'язком держави усебічно гарантувати муніципальні права особи.

Сучасний етап розвитку інститутів муніципалізму в Україні обумовлений істотними змінами у механізмі конституційно-правового регулювання суспільних відносин та якісним оновленням системи, структури та змісту конституційного та муніципального права.

На наш погляд, сутність та зміст класичного муніципалізму необхідно розглядати та розуміти з різних позицій, зокрема:

– аксіологічної, яка розкриває ціннісний потенціал феномену муніципалізму як політико-правової ідеології, що являє собою систему ідеалів та ідей про фундаментальні цінності муніципальної демократії та прав людини (їх генезис, систему, форми вираження, методи та ступінь реалізації і захисту) та генетично пов'язана з феноменом муніципальної влади, в основі якої знаходиться симбіоз муніципально-правової теорії та практики;

– гносеологічної (епістемологічної), що дає знання про процеси визнання, становлення та перманентного розвитку муніципалізму, місцевого самоврядування та інститутів локальної демократії в окремих європейських державах, європейському континенті в цілому та загальноцивілізаційному значенні з точки зору формування українського, європейського та світового конституціоналізму, процесів демократизації глобалізації та європейської міждержавної інтеграції;

– онтологічної, що концептуалізує феномен муніципалізму як особливу форму існування суспільної свідомості та механізму втілення у буття людини ідеалів муніципальної демократії та ідей високого авторитету людської особистості, поваги до її гідності, прав та свобод, а саме — муніципальної свідомості, побудованої на свідомій переконаності у необхідності, корисності, функціонально-телеологічній цінності інститутів муніципальної влади та правових норм, на основі яких вони визнаються державою та моделюють можливості досягнення соціальної справедливості, захисту різнопланових інтересів людини за місцем проживання за допомогою дій та кроків влади, заснованих на нормах природного права та правового закону;

– вітальної, яка фіксує такі детермінанти та телеологічні орієнтири існування муніципалізму та локальної демократії, які мають життєутворююче значення. Саме місцеве самоврядування оптимально фіксує у собі як елементарні проблеми людської життєдіяльності, так і політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства у будь-якій галузі суспільного розвитку;

– праксеологічної, яка дає знання про сучасний муніципалізм як практику орга-

нізації та функціонування муніципальної влади та реалізації прав людини у сфері місцевого самоврядування, яка склалася під впливом загальновизнаних ідей та принципів муніципальної демократії;

– функціональної, яка передбачає відображення ролі і значення місцевого самоврядування як динамічної системи та цілеспрямованої діяльності, через яку, власне кажучи, виражається сутність муніципальної влади та практична підвалина сучасного муніципалізму;

– організаційної, що дає інформацію про інституціональні особливості сучасного муніципалізму у контексті його виникнення, формування та розвитку, а також про системні якості суб'єктів та організаційних структур місцевого самоврядування;

– комунікативної, що дозволяє розглядати місцеве самоврядування як інструмент реалізації одного з головних завдань сучасності — поєднання в єдине ціле інтересів держави, суспільства та особи, оскільки головний сенс та сутність місцевого самоврядування полягають у тому, щоб на рівні кожної окремо взятої особи здійснювати гармонізацію прав та свобод людини і громадянина з інтересами держави та суспільства;

– конститутивної: муніципалізм та розвинуте і дієздатне місцеве самоврядування виступає не тільки як локальний вимір вітчизняного, європейського та світового конституціоналізму в цілому, а є системоутворюючою домінантою його виникнення, існування та перспективного розвитку;

– суб'єктної, яка виходить з того, що, незважаючи на полісуб'єктність муніципальної влади, формоутворюючою основою муніципально-владних відносин є територіальна громада;

– об'єктної: основними об'єктами муніципальної влади виступають питання місцевого значення, тобто питання (справи), які витікають із колективних інтересів місцевих жителів — членів відповідної територіальної громади, віднесені Конституцією, законами України та статутом територіальної громади до предметів відання місцевого самоврядування, а також інші питання, які не входять до компетенції органів державної влади України;

– дефінітивної (категоріальної), що базується на припущенні здатності муніципалізму як понятійного елемента виокремити систему категорій сучасного муніципального права («муніципальна влада», «муніципальні права особи», «муніципальний лад», «муніципальний процес», «муніципальний режим», «муніципальна демократія») [1].

На наше переконання, тільки у своїй єдності означені та інші аспекти у розумінні сутності муніципалізму (у тому числі у контексті ідей та цінностей світового конституціоналізму, його змістовних та системно-структурних характеристик, серед яких демократія, конституційно-правова свобода, конституція, конституційне законодавство, конституційні правовідносини, конституційна правосвідомість, конституційний правопорядок [4]) дозволяють говорити про існування даного феномену не тільки як привабливої концептуальної моделі, а й об'єктивної реальності, яка має аксіологічні, гносеологічні, онтологічні, інституціональні, конститутивні, нормативні, функціонально-телеологічні, історичні, національні та ментальні параметри, які еволюційним шляхом склалися під впливом відповідних ідей та принципів.

Слід зазначити, що відповідні ідейні засади, концепції місцевого самоврядування та теоретичні конструкції мають не тільки суто академічний характер, впливаючи, зокрема, на становлення вітчизняної муніципальної науки, а і мають системоутворююче значення у процесах муніципального будівництва нашої країни, слугуючи своєрідним інтегруючим орієнтиром муніципально-правової ідеології. Зокрема, вони істотно вплинули як на зміст низки ключових законів про місцеве самоврядування, відповідних положень Конституції України 1996 р., так і відіграють вагоме значення у процесі сучасних законопроектних робіт, які стосуються можливих змін до чинної Конституції або проектів нової Конституції України у частині щодо місцевого самоврядування [2–3; 5; 7–11; 13].

На наш погляд, є пряма залежність між різними муніципальними концепціями та сучасним муніципальним будівництвом, розвиток якого значною мірою пов'язаний із Законом СРСР «Про загальні начала місцевого самоврядування та місцевого господарства» [6], який концептуально виходив із необхідності забезпечити можливість вирішальної участі у самоврядуванні населення, верховенство представницького органу — ради. Розподілу представницької та виконавчої влади як самостійних гілок територіального самоврядування не було. Характерною особливістю цього Закону стало визнання необхідності забезпечення економічної незалежності та самостійності органів місцевого самоврядування. Розвиток місцевого господарства пов'язувався із наявністю комунальної власності, широкими бюджетними правами. По суті, це був перший документ про місцеве самоврядування у сучасному значенні цього поняття, який концептуально виходив із державної природи місцевого самоврядування. Місцеві ради залишалися органами державної влади, але кардинальним чином змінювалися відносини місцевих рад із вищестоящими органами, в основу яких було закладено відмову від командно-адміністративних методів, що стало першим кроком на шляху до реалізації принципів сучасного європейського муніципалізму.

Ретроспективний аналіз розвитку місцевого самоврядування у конституційній та політичній системі України останнього десятиріччя XX — початку XXI ст. вказує на те, що історично першим етапом пострадянської еволюції була, власне кажучи, його радянсько-муніципальна модель (1990–1992 рр.), яка характеризувалася пануванням комуністичної партії в органах самоврядування, які в реальному житті залишалися державними структурами, здійснюючи, умовно кажучи, «квазісамоврядування» та навіть офіційно іменувалися «державними органами місцевого самоврядування». Закон УРСР 1990 р. [15], на думку більшості експертів, був перехідним актом, своєрідним компромісом між радянською і децентралізованою моделями організації публічної влади. Його прийняття не привело, і не могло привести до повної децентралізації влади, а компромісний характер цього Закону стосувався, зокрема, статусу місцевих рад, які визначалися як представницькі органи державної влади, що свідчить про збереження ієрархії рад. Тобто за деякими зовнішніми атрибутами європейського муніципалізму фактично зберігалася його радянська сутність.

Нова редакція Закону «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве та регіональне самоврядування в Україні» від 26 березня 1992 р. [16] закріплювала місцеве самоврядування як основу демократичного устрою влади в Україні. По суті, це фактично означало повну відмову від радянської моделі територіальної організації влади, хоча на конституційному рівні вона ще продовжувала існувати (на той час в Україні діяла Конституція УРСР 1978 р.).

Однак, ці, хоча і повільні, спроби демократизації місцевого життя та політичної системи на принципах класичних теорій європейського муніципалізму, наштовхнулися на потужний опір пострадянської номенклатурної системи. Окремі політичні сили ще на початку 1994 р. намагалися провести адміністративну і муніципальну контрреформу. Ця контрреформа мала на меті повернути Україну майже до класичної радянської організації місцевої влади за схемою: місцеві ради — виконкоми на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу. Навіть саме найменування Закону «Про формування місцевих органів влади та самоврядування» від 3 лютого 1994 р. [19] дозволяє зробити висновок, що держава, проявляючи до місцевого самоврядування підвищений інтерес та довіру, трансформує його в органи державної влади на місцях, делегуючи на обласний, районний та міський рівень функції державної влади.

Закон від 28 червня 1994 р. «Про внесення змін та доповнень до Закону України «Про формування місцевих органів влади та самоврядування» [12] забирав у місцевого самоврядування

функції державної влади, визнавши таким чином публічно-владну самостійність місцевого самоврядування, але делегував представницьким органам самоврядування та їх виконавчим комітетам, у порядку та межах, передбачених і визначених законом, функції та повноваження державної виконавчої влади та наділив їх власною компетенцією, у межах якої дозволив їм діяти самостійно. У даному випадку суттєвий вплив на профільне законодавство мали ключові ідеї державної теорії місцевого самоврядування.

На цьому етапі варто відзначити і позитивні демократичні кроки держави (1995–1997 рр.), які, незважаючи на посилення контролю виконавчої влади за місцевим самоврядуванням, обмеженням місцевих фінансів тощо, дозволили дещо стабілізувати систему місцевого самоврядування. Укладення Конституційного Договору [17], прийняття Конституції України, Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [14] та ратифікація Європейської хартії про місцеве самоврядування [18] значною мірою заклали основи запровадження лібералізованої моделі місцевого самоврядування, зумовило визнання прав територіальних громад на самоврядування та створило певні правові межі інституціоналізації муніципальної влади як виду публічної влади в Україні.

Так, наприклад, за ст. 7 Конституції в Україні «визнається» місцеве самоврядування, що зводить даний 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 громадівської концепції муніципалізму. Про це ж свідчить і той факт, що місцеве самоврядування здебільшого самостійно вирішує питання місцевого значення та зосереджується лише в селах, селищах та містах як «природних» населених пунктах, а населення районів та областей не визнається самостійним суб'єктом місцевого самоврядування. Однак ці норми і досі залишаються декларацією, динаміки, механізму функціонування територіальних громад, умов для формування дієздатного місцевого самоврядування, а звідси — розвитку муніципальної влади, на жаль, створити не вдалося.

Водночас чимало важливих положень чинного законодавства України написано у дусі державної концептуалізації місцевого самоврядування. Так, якщо у Конституції територіальна громада фіксується як первинний суб'єкт муніципальної влади, то в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплюється фактична конкуренція суб'єктів локальної демократії — якщо територіальна громада буде нездатною здійснювати своє право на місцеве самоврядування (а хто це буде визначати, залишається невідомим), то воно буде здійснюватися під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Така законодавча можливість фактично нівелює конституційне право територіальної громади на самостійне здійснення місцевого самоврядування, фактично усуває її на другий план у вирішенні питань місцевого значення. Отже, класичні принципи громадівської моделі муніципальної демократії та публічної самоврядної влади у Законі проігноровано та переведено у площину державницького підходу у його квазірадянському форматі (зокрема, враховуючи колосальний обсяг повноважень виконавчих комітетів місцевих рад). За формально-атрибутивним збереженням територіальної громади як «первинного суб'єкта місцевого самоврядування», криється функціональний пріоритет органів місцевого самоврядування.

Означені тенденції свідчать про те, що держава потенційно не довіряє територіальній громаді та в будь-який час може повернутися до централізованого управління, тим більше, що цим Законом виконавчі органи рад наділені не тільки самоврядними повноваженнями, а й делегованими повноваженнями виконавчої влади, в межах реалізації яких вони фактично трансформуються в одержавлені структури.

Також, не можна не відмітити і впливу на стан розвитку місцевого самоврядування таких рудиментів радянського минулого, як прагнення держави не відмовлятися від контролю усіх сфер людського буття, бюрократизм, безвідповідальність органів влади усіх видів та рівнів, патерналістське мислення не лише населення, а й державних та комунальних службовців, представників депутатського корпусу та сільських, селищних, міських голів тощо.

Отже, концептуальне бачення політичного курсу, окресленого в Акті проголошення незалежності України та продовженого у Конституції України: запровадити модель сервісної держави, заставити владу працювати на інтереси громадянина, а не на власні, — не досягнута. У цьому плані Україна є яскравим негативним прикладом ігнорування як позитивного зарубіжного досвіду муніципального будівництва, так і концептуальних засад локальної демократії, втілених в основних теоріях про походження місцевого самоврядування.

Сьогодні є чимало свідчень того, що дивна модель місцевого самоврядування, яка існує у сучасній Україні, будучи своєрідним конгломератом орієнтованого на вікові вітчизняні традиції самоврядування громадівського устрою, європейського муніципалізму та рудиментарних форм радянської системи, яка базується на законодавстві, яке є внутрішньо суперечливим та неузгодженим насамперед, як концептуально (з точки зору класичних теорій місцевого самоврядування), так і у прагматичному плані (з точки зору європейських стандартів локальної демократії та прав людини) втрачає своє політичне і практичне значення.

Під впливом цих ідей у сучасних реформаторських ініціативах рельєфно проглядається чергова спроба під прикриттям цінностей демократії та свободи, реалізації інтересів населення, об'єднаного територіальною спільністю, побудувати таку систему взаємозв'язку територіальних громад та держави, яка б забезпечувала державну єдність не на балансі централізму та децентралізму, а на переважному розвиткові державного централізму. Однак, негативні суспільні наслідки такої патерналістської політики неважко передбачити. Передусім тому, що недовіра до діючої системи місцевого самоврядування досягла критичної межі, а сама ця модель у сучасних умовах здатна трансформуватися у модель самоврядування, яка за своїм духом близька до радянської моделі місцевої влади. А за таких умов виникає небезпека кардинальної трансформації у цьому напрямі і всієї політичної системи України.

Ключові слова: сучасний муніципалізм, муніципальна влада, свобода, незалежність, демократія.

У статті виділяються елементи сучасного муніципалізму та розкривається їх сутність у контексті ідей, закладених в Акті проголошення незалежності України. Проаналізований процес розвитку законодавства про місцеве самоврядування в Україні з позиції принципів класичного муніципалізму.

В статье выделяются элементы современного муниципализма и раскрывается их сущность в контексте идей, заложенных в Акте провозглашения независимости Украины. Проанализирован процесс развития законодательства о местном самоуправлении в Украине с позиции принципов классического муниципализма.

In the article the elements of modern municipalism are given and its contest in the context of ideas of the Act of proclamation of independence 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.

Література

1. Батанов О. В. Феноменологія сучасного європейського муніципалізму та місцеве самоврядування в Україні / О. В. Батанов // Часопис Київського університету права. — 2010. — № 4. — С. 77–81.

2. Конституція України. (Нова редакція). Проект, розроблений та запропонований Комуністичною партією України [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Комуністичної партії України. — Режим доступу: http://www.kpu.net.ua/elections/

3. Конституція України. Інтерактивний проект. Друга версія. Розроблений Інститутом лібералізму та запропонований для обговорення Ліберально-демократичною партією України. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Ліберально-демократичної партії України. — Режим доступу: http://www.ldpu.org.ua/images/doc/c123-project-k-u-upd.doc

4. Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм : монографія / А. Р. Крусян. — К. : Юрінком Інтер, 2010. — 560 с.

5. Національна Конституція (проект Всеукраїнського об'єднання «Свобода»). В ред. від 17 квітня 2008 р. [Електронний ресурс] // Офіційна сторінка ВО «Свобода». — Режим доступу: http://www.svoboda.org.ua/dokumenty/inshi/003930/

6. Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства: Закон СССР от 9 апреля 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. — 1990. — № 16. — Ст. 267.

7. Про внесення змін до Конституції України : Закон України. Проект, внесений народними депутатами України В. Ф. Януковичем, О. В. Лавриновичем та іншими. Реєстр. № 2722 від 08.07.2008 р. [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32942

8. Про внесення змін до Конституції України : Закон України. Проект, внесений Президентом України. Реєстр. № 4290 від 31.03.2009 р. [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=34882

9. Про внесення змін до Конституції України: Закон України. Проект, внесений Президентом України // Право України. — 2003. — № 8. — С. 3–9.

10. Про внесення змін до Конституції України: Закон України. Проект, внесений народними депутатами України А. С. Матвієнком, В. Л. Мусіякою, А. І. Мартинюком, О. О. Морозом, Ю. Г. Ключковським та ін. Реєстр. № 3207–01 від 01.07.2003 // Право України. — 2003. — № 8. — С. 9–15.

11. Про внесення змін до Конституції України: Закон України. Проект, внесений народними депутатами України С. Б. Гавришем, Р. В. Богатирьовою, К. Т. Ващук та ін. Реєстр. № 4105 від 04.09.2003 р. [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=15751

12. Про внесення змін та доповнень до Закону України «Про формування місцевих органів влади та самоврядування»: Закон України від 28 червня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 26. — ст. 217.

13. Про внесення змін та доповнень до Конституції України: Закон України. Проект, внесений народним депутатом України А. С. Матвієнком. Реєстр. № 3395 від 16.04.2003 р. [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=14804

14. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

15. Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування в УРСР: Закон УРСР від 7.12.1990 // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 2. — Ст. 5.

16. Про місцеві ради народних депутатів, місцеве та регіональне самоврядування в Україні: Закон України від 26.03.1992 // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 28. — ст. 387.

17. Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України: Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України // Голос України. — 1995. — 10 червня.

18. Про ратифікацію Європейської Хартії про місцеве самоврядування: Закон України від 15.07.1997 // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 38. — Ст. 249.

19. Про формування місцевих органів влади та самоврядування: Закон України від 3.02.1994 // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 22. — ст. 144.