

РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК: 342.553(477)(045)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.87.1.19>

КОНСТИТУЦІЙНА МОДЕЛЬ ОРГАНІЗАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ

Бабій Ю.Ю.,

*аспірант кафедри загально-правових дисциплін
факультету № 3*

Донецького державного університету внутрішніх справ

ORCID: 0009-0002-4007-0436

e-mail: yuriybabiy081@gmail.com

Бабій Ю.Ю. Конституційна модель організації муніципальної влади в сучасній Україні: проблемні питання реалізації.

Стаття присвячена проблемним питанням реалізації конституційної моделі муніципальної влади в сучасній Україні. Звертається увага на роль теорій місцевого самоврядування та моделей, що склалися під їх впливом на сучасну організацію муніципальної влади в Україні. Зазначається, що вони мають в сучасний період пізнавальне значення та дають змогу зрозуміти еволюційний шлях становлення та розвитку місцевого самоврядування, в тому числі й на території України. З'ясовано, що конституційна модель організації муніципальної влади в Україні сформувалася в процесі тривалого пошуку та компромісів й має риси громадівської теорії місцевого самоврядування, однак нині втратила свою актуальність. Акцентовано увагу на потребі доктринального визначення моделі організації муніципальної влади в Україні на сучасному етапі її розвитку а також перспектив в подальшому. Встановлено неузгодженість конституційного, законодавчого регулювання з положеннями міжнародних стандартів, зокрема Європейською хартією місцевого самоврядування, яку Україна підписала беззастережно, попри те, що положення Європейської хартії місцевого самоврядування дають можливість державам вважати для себе обов'язковими будь-які її пункти на різних етапах свого розвитку, окрім визначених у ст. 12, як обов'язкові. Наша держава впродовж тривалого часу не могла виконати взяті зобов'язання цього міжнародного документа. Зосереджується увага на потребі внесення змін до Конституції України, які в силу повномасштабної війни нині не можуть бути реалізовані. Така ситуація робить вразливими реформаційні проекти, втілення яких розпочалося в 2014 році й відповідно спостерігаються позитивні зміни у функціонуванні муніципальної влади. Адже без конституційного закріплення моделі організації муніципальної влади складно забезпечити повноту здійснення місцевого самоврядування з чинною конституційною моделлю.

Ключові слова: місцеве самоврядування, муніципальна влада, конституційна модель організації муніципальної влади, теорії місцевого самоврядування, моделі місцевого самоврядування, міжнародні стандарти, реалізація конституційної моделі організації муніципальної влади, сучасна Україна.

Babiy Yu.Yu. The constitutional model of the organization of municipal power in modern Ukraine: problematic issues of implementation.

The article is devoted to the problematic issues of implementing the constitutional model of municipal government in modern Ukraine. Attention is drawn to the role of theories of local self-government and models that have developed under their influence on the modern organization of municipal government in Ukraine. It is noted that they have cognitive significance in the modern period and make it possible to

understand the evolutionary path of the formation and development of local self-government, including on the territory of Ukraine. It is found that the constitutional model of the organization of municipal government in Ukraine was formed in the process of a long search and compromises and has features of the community theory of local self-government, but has now lost its relevance. Attention is focused on the need for a doctrinal definition of the model of the organization of municipal government in Ukraine at the current stage of its development, as well as prospects in the future. The inconsistency of constitutional and legislative regulation with the provisions of international standards, in particular the European Charter of Local Self-Government, which Ukraine signed unconditionally, has been established, despite the fact that the provisions of the European Charter of Local Self-Government allow states to consider any of its points at different stages of their development, except for those specified in Art. 12, as mandatory, as mandatory. Our state has been unable to fulfill the obligations of this international document for a long time. Attention is focused on the need to make amendments to the Constitution of Ukraine, which, due to the full-scale war, cannot be implemented at present. This situation makes reform projects vulnerable, the implementation of which began in 2014 and, accordingly, positive changes are observed in the functioning of municipal authorities. After all, without constitutional consolidation of the model of organization of municipal authorities, it is difficult to ensure the full implementation of local self-government with the current constitutional model.

Key words: local self-government, municipal government, constitutional model of municipal government organization, theories of local self-government, models of local self-government, international standards, implementation of the constitutional model of municipal government organization, modern Ukraine.

Постановка проблеми. З прийняттям Конституції України в 1996 році відбулася фіксація організації муніципальної влади в сучасній Україні, основні аспекти якої конкретизовані в різних нормативно-правових актах. В тому ж році наша держава беззастережно підписала Європейську хартію місцевого самоврядування (06.11.1996), яка була ратифікована 15.07.1997 року і набрала чинності для України 01.01.1998 року. Такий крок опосередковував визнання для себе як обов'язкові всі без винятку положення цього важливого для європейської спільноти, в тому числі й для України, документа, який мав здійснити суттєвий вплив не тільки на саму конституційну модель організації муніципальної влади але й на її реалізацію в подальшому. Однак впродовж багатьох років спостерігалася стагнація у функціонуванні муніципальної влади в Україні, незважаючи на низку перманентних реформаційних заходів, які залишалися лише концепціями та не мали належних результатів. В науковій спільноті залишаються й до нині дискусійними питання, що стосуються конституційної моделі організації муніципальної влади в сучасній Україні. Адже реформи, що розпочалися в 2014 році й тривають до нині не фіксують цілісну модель організації муніципальної влади в сучасній Україні, яка в майбутньому може стати конституційною.

Мета дослідження полягає у виявленні проблемних питань реалізації конституційної моделі муніципальної влади в сучасній Україні та внесення пропозицій щодо їх вирішення.

Стан опрацювання проблематики. Слід зауважити, що тематика муніципальної влади завжди привертала увагу науковців та практиків різних галузей з огляду на наявні суперечності в нормативному регулюванні, проблемні питання її функціонування загалом. Спостерігається напрацьованість питань, які стосуються територіальних громад (Шевченко А.О., 2020), правового регулювання (Прієшкіна О.В., 2003), засад функціонування (Калиновський Б.В., 2017; Чиркін А.С., 2017), зарубіжного муніципального досвіду в різних аспектах (Чернеженко О.М., 2019), функцій муніципальної влади (Дробуш І.В., 2017) та іншого. Однак в цих та інших працях містяться здебільшого фрагментарні напрацювання стосовно проблемних питань реалізації конституційної моделі організації муніципальної влади в сучасній Україні, які потребують вирішення в процесі подальшого реформування, що обумовлює актуальність тематики цієї наукової статті.

Виклад основного матеріалу. У вітчизняній юридичній науці щодо конституційної моделі організації муніципальної влади та її реалізації висловлюються різні погляди. І це пов'язано насамперед з тривалим її пошуком. Адже загальновідомо, що автори обґрунтовують наявність різних теорій, які в певній мірі впливають на організацію місцевого самоврядування в певну модель, зокрема: теорію вільної громади, громадівську, державну, соціологічну, муніципального соціалізму, органічну, соціально-кланову, соціального обслуговування та муніципального дуалізму [1, с. 12–55].

При цьому, на думку авторів, практичну значущість та вплив на організацію муніципальної влади в певну теоретичну модель мають громадівська, державницька та дуалістична теорії.

Суть цих теорій зводиться до такого. Громадівська теорія місцевого самоврядування розглядає територіальний колектив (громаду) та його органи як «суб'єкт і джерело такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною, так званою «муніципальною владою» [2, с. 16].

Вважається, що державницька теорія місцевого самоврядування найпоширеніша в Європі була започаткована в магдебурзькому праві. В її основі, як зазначає Майданник О., лежить ідея децентралізації державної влади, залучення територіального колективу (громади) та його органів до виконання частини функцій і повноважень державної влади. При такому підході до розуміння природи місцевого самоврядування останнє органічно вписується в механізм народовладдя, оскільки його коріння – у тій владі, джерелом якої є весь народ, а не певна його частина (громада). Обсяг же повноважень місцевого самоврядування – у законі, де має відобразитися воля всього народу [3, с. 56].

Тож основним постулатом державницької теорії місцевого самоврядування є те, що «місцеве самоврядування є особливим рівнем деконцентрації влади в державі, наявність якого дозволяє врахувати місцеві інтереси» залишається незмінним і для сучасного етапу розвитку теорії місцевого самоврядування» [4, с. 15].

Теорія муніципального дуалізму поєднує в собі елементи громадівської і державницької теорії місцевого самоврядування. І її основними ознаками зокрема є: незалежність і самостійність органів місцевого самоврядування від держави тільки у вирішенні справ місцевого значення; вирішення делегованих повноважень виконуються під контролем і адміністративною опікою державних органів; виступають як органи держави, що виконують її функції і повноваження; поділ повноважень, що виконуються на «власні» і «делеговані» [5, с. 72].

Ці та інші теорії місцевого самоврядування стали підґрунтям у формуванні моделей організації муніципальної влади, зокрема таких як англосаксонська (англо-американська), континентальна (французька, романо-германська або європейська), іберійська, змішана та інші. Кожна із означених моделей охоплює лише домінуючі тенденції в організації муніципальної влади і є відображенням еволюційного шляху становлення місцевого самоврядування в тій чи іншій державі.

В сучасній Україні становлення місцевого самоврядування також має свою історію. Слід зауважити, що при виборі моделі організації муніципальної влади в Україні декілька раз змінювались пріоритети, що відображалось в нормативних актах того часу. Однак на думку багатьох авторів у Конституції України від 28 червня 1996 року простежується примат саме громадівської теорії [6, с. 25] і курс реформи децентралізації 2014 р. спрямований також на громадівську концепцію місцевого самоврядування і не змінився з моменту старту [2, с. 18].

В той же час? інші вважають, що наявна модель системно-структурної організації місцевого самоврядування запроваджувалася як перехідна, яка на вичерпала свою роль та фактично призводить до гальмування не тільки розвитку інституту місцевого самоврядування, але й територіального розвитку країни в цілому [7].

Такі дискусії не поодинокі. Однак? як видається, доцільною є позиція, що «в українських реаліях є ознаки всіх теоретичних дискурсів місцевого самоврядування. Бо реальність не має потреби підлаштовуватися під теоретичні конструкти, вона твориться протягом усієї історії, не переймаючись, чи знайшли їй теоретичне обґрунтування. І після радянської доби в історії України, коли держава переклала на себе весь тягар управління на місцевому рівні, годі й сподіватися, що простим зусиллям законодавця можна повернутися до реалізації громадівських моделей українських мислителів ХІХ–ХХ ст.» [8, с. 66].

Більше того, становлення та розвиток місцевого самоврядування не тільки в Україні але і в інших демократичних державах відбувається під впливом міжнародних стандартів у цій сфері. Одним із таких важливих документів є Європейська хартія місцевого самоврядування, яка відіграє провідну роль у формуванні та функціонуванні муніципальної влади в європейських державах та сучасній Україні, оскільки містить стандарти щодо організації та здійснення місцевого самоврядування, яке є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму. Цей документ є унікальним з точки зору того, що дає змогу зберегти державам підписантам національні традиції організації та здійснення місцевого самоврядування й сформувані свою, відмінну від інших модель муніципальної влади. Адже положення Європейської хартії місцевого самоврядування

дають можливість державам вважати для себе обов'язковими будь-які її пункти на різних етапах свого розвитку, окрім визначених у ст. 12, як обов'язкові.

Україна беззастережно ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, яка враховуючи положення ст. 9 Конституції України, є частиною національного законодавства.

Але такий підхід парламенту, на думку В. Мельничука, зумовив практично постійний конфлікт між Україною та Радою Європи, оскільки ні політично, ні юридично наша держава впродовж тривалого часу не могла виконати взяті зобов'язання Хартії. Тож у процесі реформування, як зараз, так і в майбутньому, перед державою все частіше буде поставати питання про те, яким чином будуть виконані міжнародні зобов'язання України, котрі вона взяла на себе прийняттям Хартії, тобто як будуть виконані міжнародні зобов'язання України у сфері місцевого самоврядування [9, с. 112].

Згідно з положеннями ст. 2 Європейської хартії місцевого самоврядування? принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві та, у міру можливості, в конституції [10].

Конституція України закріплює у своїх положеннях модель організації муніципальної влади, яка опосередковує основні параметри її функціонування, зокрема йдеться про: районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст; особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі; матеріальну і фінансову основи місцевого самоврядування; роль територіальної громади в здійсненні місцевого самоврядування; вибори до органів місцевого самоврядування та інше. А місцеве самоврядування трактується як «право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст. 140) [11].

Ці та інші конституційні положення дістали широку деталізацію в низці законодавчих актів, зокрема в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». В цих законодавчих положеннях місцеве самоврядування в Україні визначено як «гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [12].

Водночас навіть поверхневий аналіз положень щодо розуміння місцевого самоврядування, що містяться в Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» дає змогу виявити суттєві розбіжності з розумінням місцевого самоврядування. Також спостерігаються відмінності між ними та Європейською хартією місцевого самоврядування, в якій місцеве самоврядування визначається як «право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність в інтересах місцевого населення» [10].

Тобто? існуюча законодавча база, яка регламентувала функціонування муніципальної влади в сучасній Україні мала фрагментарний характер та була спрямована лише на вирішення окремих питань конституювання статусу органів муніципальної влади. А сам Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» й до нині опосередковує звід компетенцій органів місцевого самоврядування, є сумнівним з точки зору правотворчої техніки. Аналіз як самої моделі організації муніципальної влади в Україні, що закріплена в нормативній базі, так і її реалізації на практиці свідчить, що таке регулювання є суперечливим та неузгодженим із принципом визнання та гарантування місцевого самоврядування як права територіальної громади – первинного суб'єкта муніципальної влади, міжнародними стандартами у цій сфері.

В юридичній літературі доречно пропонується «потреба систематизації муніципально-правової бази функціонування муніципальної влади в сучасній Україні. А також проведення моніторингу муніципального законодавства з метою виявлення недоліків та запровадження системності у його формуванні з урахуванням принципів Європейської хартії місцевого самоврядування та Додаткового протоколу до неї» [13, с. 13].

Реальна практика впровадження української моделі місцевого самоврядування виявили значні відхилення від європейської практики в організації місцевої влади. Серед вад – наявність пережитків у структурі органів місцевого самоврядування (наявність так званої «матрьошки», коли на одній території нараховувалось кілька територіальних громад і, відповідно, органів місцевого самоврядування, компетенція яких перетиналася), надання районним і обласним державним адміністраціям великих повноважень із соціально-економічного розвитку територій та значний рівень

централізації в питаннях соціально-економічного розвитку територій, низький рівень фінансового, матеріального забезпечення повноважень територіальних громад, відсутність повноважень із розпорядження землями поза населеними пунктами та багато іншого [14, с. 267].

Починаючи з 2014 року в Україні відбуваються децентралізаційні процеси, запроваджуються реформаційно-проектні ініціативи, які суттєво впливають на функціонування муніципальної влади, розширюють перспективи для територіальних громад та здійснення місцевого самоврядування загалом.

Попри це, й до нині відсутня доктринальна основа моделі організації муніципальної влади на сучасному етапі життєдіяльності України, що впливає на визначеність у розумінні перспектив і потенційних сценаріїв розвитку правової природи місцевого самоврядування. Запроваджені реформаційні зміни, незважаючи на позитивний ефект є вразливими з огляду на фундаментальну проблему – відсутність внесених змін до Конституції України. Адже без конституційного закріплення моделі організації муніципальної влади складно забезпечити повноту здійснення місцевого самоврядування з чинною конституційною моделлю. Нагальною є потреба в нормуванні взаємовідносин муніципальної влади та державної на місцевому рівні, повноважень місцевих державних адміністрацій у сфері соціально-економічного розвитку та багато інших питань. Від стану законодавчого регулювання цієї сфери значною мірою залежать функціонування муніципальної влади в Україні.

Україна підійшла до тієї межі, коли зміни до Конституції в частині організації місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях є назрілими і необхідними. Їх відсутність перешкоджає прогресивному поступу на шляху цивілізованого та ефективного здійснення влади на місцях, реорганізації системи територіального устрою, що в цілому стримує подальшу демократизацію української держави [14, с. 276].

Висновки. Тож зважаючи на зазначене видається, що теорії місцевого самоврядування та моделі сформовані на їх основі мають в сучасний період теоретичне, дослідницьке значення й опосередковано окреслюють еволюційний шлях здійснення місцевого самоврядування, в тому числі й на території сучасної України.

Актуальним на нині є, насамперед, формування доктринального бачення моделі організації муніципальної влади в сучасній Україні та перспективних шляхів її розвитку з врахуванням міжнародних стандартів, зокрема положень Європейської хартії місцевого самоврядування, зобов'язання щодо яких має наша держава.

З огляду на запровадження реформаційних заходів, що позитивно впливають на функціонування муніципальної влади, однак є вразливими без їх конституювання, нагальною потребою є внесення змін до Конституції України, яка й досі фіксує неспроможну модель місцевого самоврядування, що втратила свою актуальність.

Разом з тим, потребує уваги законодавче регулювання функціонування муніципальної влади загалом та в контексті конкретизації основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія. Київ: Юридична думка, 2010. 656 с.
2. Третьяк А.В. Громадівська теорія місцевого самоврядування як ефективна модель здійснення екологічної політики України на місцях: за та проти. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. Том 31 (70). Ч. 2. № 2, 2020. С. 15–19.
3. Майданник О. Становлення та розвиток української моделі місцевого самоврядування. *Вісник АПСВТ*. 2018. № 1. С. 55–59.
4. Говоруха Л.С. Державницька теорія місцевого самоврядування у правовій доктрині XIX–XXI ст. автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2021. 22 с.
5. Шарапанівська І.В., Нікітенко Л.О. Концепції (теорії) місцевого самоврядування як основа для відокремлення моделей муніципального управління. *Вісник студентського наукового товариства Донецького національного університету імені Василя Стуса*. Вип. 11. Том 2. 2019. С. 70–73.
6. Натуркач Р.П. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: історія та сучасність. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні:

- національний і міжнародний аспекти / за заг. ред. М.В. Савчина. Ужгород: ТІМПАНИ, 2015. С. 12–27.
7. Кондрацька Н.М. Місцеве самоврядування в Україні: конституційна модель системно-структурної організації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 20 с.
 8. Кириченко В.Є. Теоретичні концепти місцевого самоврядування –пошук природи. *Вісник пенітенціарної асоціації України..* 2018. № 2(4). С. 61–69.
 9. Мельничук В. Імплементация принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади. *Вісник Прикарпатського університету.* 2019. Вип. 13. С. 111–118.
 10. Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартія, Міжнародний документ № 994_036 від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036/stru#Stru. (дата звернення: 04.03.2024).
 11. Конституція України: Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show>. (дата звернення: 04.03.2024).
 12. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України №280/97-ВР від 21.05.1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 04.03.2024).
 13. Бабій Ю.Ю. Правова основа функціонування муніципальної влади в Україні: проблеми та перспективи. *Вісник ЛННІ ім. Е.О. Дідоренка.* 2024. Вип. 1 (105). С. 13–22.
 14. Засць А. Реформа місцевого самоврядування в Україні: конституційні основи. Конституція і конституційні зміни в Україні: збірник, присвячений пам'яті Віктора Мусіяки / [відп. ред. А. Рачок, Ю. Якименко; упоряд. П. Стецюк]; Центр Разумкова. Київ: Заповіт, 2020. С. 266–276.