

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1. – Ст. 2598.
2. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22 жовтня 1993 року № 3551-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 45. – Ст. 425.
3. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20 грудня 1991 року 2011-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 15. – Ст. 190.
4. Про затвердження Порядку кредитування будівництва та придбання житла для військовослужбовців Збройних Сил та інших військових формувань : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 січня 2004 року № 88 // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 20.
5. Про затвердження Порядку забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей житловими приміщеннями : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2006 року № 1081 // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 146.
6. Про розмір і порядок виплати грошової компенсації військовослужбовцям Збройних Сил, Національної гвардії, Служби безпеки та Державної спеціальної служби транспорту за піднайом (найом) ними жилих приміщень : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 червня 2013 року № 450 // Урядовий кур'єр. – 2013. – № 121.
7. Про затвердження Порядку надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 413 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 73. – Ст. 2068.
8. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 06 квітня 2000 року № 1647-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 28. – Ст. 224.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Проект Закону України № 0922 від 27 листопада 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://strichka.com/item/17651121>
10. Верховна рада України. Офіційний веб-портал. Новини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/news/Novyny/103986.html>
11. Про внесення змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» : Проект Закону України щодо статусу осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України № 1688 від 30 грудня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://samopomich.ua/proekt-zakonu-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukrajiny-pro-status-veteraniv-vijny-harantijijih-sotsialnoho-zahystu-schodo-statusu-osib-yaki-zahyschaly-nezalezhnist-suverenitet-ta-terytorialnu-tsi/>

УДК 342.5

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІЙНОЇ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

**Батанов О.В.,
д.ю.н., професор**

Інститут держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України

У статті висвітлюються концептуальні проблеми реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в сучасній Україні. Розкриваються особливості правосуб'єктності територіальної громади як первинного суб'єкта муніципальної влади в Україні. Проаналізований процес розвитку законодавства про місцеве самоврядування в Україні з позиції принципів класичного муніципалізму.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, питання місцевого значення, муніципальна влада, муніципальні права особи, децентралізація, централізація.

Batanov O.V. / КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ / Институт государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины, Украина

В статье освещаются концептуальные проблемы реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в современной Украине. Раскрываются особенности правосубъектности территориальной громады как первичного субъекта муниципальной власти в Украине. Проанализирован процесс развития законодательства о местном самоуправлении в Украине с позиции принципов классического муниципализма.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная громада, вопросы местного значения, муниципальная власть, муниципальные права личности, децентрализация, централизация.

Batanov O.V. / THE CONCEPTUAL PROBLEMS OF THE CONSTITUTIONAL MODEL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE / V. M. Koretsky Institute of State and Law of the National Ukrainian Academy of Sciences, Ukraine

The conceptual problems of the reform of local self-government and territorial organization of power in modern Ukraine is shown. It is noted that the existing legal framework of local self-government in Ukraine and projects that have been implemented in the formation and development of territorial hromada were fragmented and focused only on solving some of the constitution of their status. Therefore, the immediate task is complex solution of the main problems of organization and functioning of local self-government in modern Ukraine – the creation of constitutional and legal conditions for the formation of territorial hromadas as primary subjects of local self-government, the main carrier of its functions and powers.

The process of formation the legislation about local self-government in Ukraine at the position of the principles of classical municipalism is analyzed. An author establishes that development of legislation about local self-government in the last few years is the negative example of the total walking away from fixed in Constitution of Ukraine of ideological bases of municipal democracy.

Make conclusion about strengthening in modern Ukraine of tendency of recentralization of local self-government institute. The local self-government actually develops despite constitutional principles in retrograde, toward the centralization, narrowing of its autonomous from state power status. The arguments about the attempts of strengthening of state interference in the process of decision of the municipal character questions, to complete integration of local self-government in state-administrative public relations are brought.

Specified, that among many questions of constitutionally-legal modernization, the problem of municipal reform behaves to the number of priorities of public policy. One of major problems of municipal reform is a search of optimal doctrine basis of local self-government. Theoretical bases of modern municipalism substantially influence not only on becoming of native municipal science but also on municipal practice, coming forward the original integrating reference-point of legal ideology. Proved, that the modern constitutionally-project initiatives presented in the format of official doctrine vision of future model of local self-government testify that conceptual vision of course on forming of public model of local self-government, that is in basis of Constitution of Ukraine 1996, devalued actually.

Proposed authors' view the content of the Constitution of Ukraine to strengthen the status of the territorial hromadas. The results of research give opportunity to institute the territorial hromadas in Ukraine in accordance with internationally-legal standards in the sphere of local self-government.

Key words: local self-government, territorial hromada, questions of local impotence, modern municipalism, municipal power, municipal human rights, decentralization, centralization.

Конституція України, прийнята на п'ятій черговій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, сьогодні діє як нормативно-правовий акт найвищої юридичної сили. Належне застосування всіх положень Основного Закону є невід'ємною ознакою демократичної, соціальної, правової держави та ефективного функціонування не тільки вищих органів публічної влади, а й органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Проблема ефективного функціонування органів публічної влади та управління в Україні не може бути вирішеною без докорінного реформування конституційно-правового статусу та засад діяльності місцевого самоврядування. Адже саме на конституційному рівні закріплюється принцип визнання та гарантування місцевого самоврядування, зафіксовані базові засади його організації та функціонування, по суті, встановлено параметри національної муніципальної моделі.

Відразу після прийняття Конституції України її положення щодо місцевого самоврядування стали предметом гострої критики з боку муніципальної громадськості, політичних партій, науковців, окремих політиків тощо, що й актуалізувало необхідність внесення змін до Основного Закону у відповідній частині, детермінувавши появу низки відповідних проектів. Адже розділ Конституції України про місцеве самоврядування є вкрай еkleктичним: в ньому містяться та системно поєднані між собою норми, які не можна поєднувати ніколи. Мова йде про формальність місцевого самоврядування на регіональному рівні, насамперед, про відсутність у районних та обласних рад своїх виконавчих комітетів. До того ж цим радам було надано достатню повноважень, які не можуть бути реалізованими, оскільки у них немає виконавчих комітетів, у зв'язку з чим вони апіорі делегують ці повноваження відповідним районним та обласним державним адміністраціям. Запровадження принципу перехресного делегування повноважень, коли, з одного боку, держава делегує повноваження місцевому самоврядуванню, а з іншого – місцева самоврядування делегує повноваження державній виконавчій владі, не має аналогів у світі, оскільки у класичних формах місцева самоврядування згідно із законом отримує повноваження від держави, і не може бути зворотного делегування. Звичайно, це спричинило цілу низку інших проблем: районні та обласні ради отримали право висловлювати недовіру районним і обласним державним адміністраціям. У даному випадку порушується принцип префектурності, про який усі зараз в Україні говорять, тобто державні адміністрації чи префекти здійснюють нагляд за місцевим самоврядуванням. У силу цього на практиці зараз існує ситуація, згідно з якою той, хто наглядає, може бути відправленим у відставку у зв'язку з рішенням того, за ким він наглядає. І нарешті, всі конституційні норми про місцева самоврядування перебувають у системному зв'язку з розділом про територіальний устрій, який взагалі зафіксував вкрай архаїчну радянську модель адміністративно-територіальної організації держави.

Велика кількість офіційних законопроектів щодо внесення змін до Конституції та їх версій, авральний характер їх обговорень та внесення змін до Конституції законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII, від 21 лютого 2014 року № 742-VII призвело до ще більшої заплутаності у вітчизняній моделі місцевого самоврядування.

Більшість офіційних конституційно-проектних пропозицій щодо внесення змін до Конституції України, які розроблялися та ініціювалися парламентськими фракціями, окремими народними депутатами або Главою держави останніми роками прямо або опосередковано торкалися інститутів місцевого самоврядування. Такого роду пропозиції носили фрагментарний або косметичний характер (див., наприклад, проект Закону України «Про внесення

змін до Конституції України», внесений народними депутатами України С. Б. Гавришем, Р. В. Богатирьовою, К. Т. Ващук та ін.; реєстр. № 4105 від 04.09.2003), стосуючись, наприклад, лише термінів обрання депутатського корпусу місцевого самоврядування (проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України», внесений Президентом України Л. Д. Кучмою; реєстр. № 3207 від 19.06.2003; проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України», внесений народними депутатами України В. Ф. Януковичем, О. В. Лавриновичем та ін.; реєстр. № 2722 від 08.07.2008), або передбачали більш ґрунтовну корекцію відповідного розділу Конституції України та всієї конституційної моделі місцевого самоврядування як термінологічного, так і змістового характеру (проект Закону України «Про внесення змін та доповнень до Конституції України», внесений народним депутатом України А. С. Матвієнком; реєстр. № 3395 від 16.04.2003; проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України», 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; проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України», внесений Президентом України В. А. Ющенком; реєстр. № 4290 від 31.03.2009).

Вагомий концептуальний потенціал як в аспекті осмислення політичного бачення перспективних напрямів розвитку конституційної моделі організації місцевого самоврядування та вітчизняного муніципалізму в цілому, так і розуміння потенційних сценаріїв розвитку муніципальної реформи містять і альтернативні конституційно-проектні ініціативи низки політичних партій та громадських організацій (див., наприклад: Національна Конституція (проект Всеукраїнського об'єднання «Свобода» в ред. від 17.04.2008; Конституція України. (Нова редакція) – проект, розроблений та запропонований Комуністичною партією України; Конституція України – інтерактивний проект (друга версія), розроблений Інститутом лібералізму та запропонований для обговорення Ліберально-демократичною партією України; проект, запропонований експертами Української Гельсінської спілки з прав людини та Харківської правозахисної групи (проект Конституції України (2012) із статейними коментарями); проект народної Конституції України, розроблений Радикальною громадськістю України; проект Народної Конституції України, розроблений активістами громадсько-патріотичного руху «Лелека» та ін.), хоча й вони не містили оптимальних «рецептів» щодо формування ефективної конституційної моделі місцевого самоврядування.

Вагомими напрацюваннями мали і Конституційна Асамблея, утворена у 2012 році Президентом України. Так, проектом Концепції внесення змін до Конституції України, який 21 червня 2013 року прийняла за основу Конституційна Асамблея, встановлювалося, що «метою конституційної реформи є створення ефективної системи місцевого самоврядування, здатної гарантувати найвищу соціальну цінність людини, створити оптимальні умови для її життєзабезпечення та гармонійного розвитку, а також забезпечити комплексний та стабільний розвиток територіальних громад, районів та регіонів України на основі найповнішого використання їх потенціалу, збалансування і вирівнювання регіонального розвитку». Попри ліквідацію Президентом України П. О. Порошенком Конституційної Асамблеї 1 грудня 2014 року, розроблені нею концептуальні позиції в частині місцевого самоврядування, за всієї їх дискусійності, не втратили своєї актуальності.

Пропозиції щодо зміни існуючої конституційної моделі місцевого самоврядування передбачені й у проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», запропонованому у квітні 2014 року Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, а також у

проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України», внесеному Президентом України П. О. Порошенком 26 червня 2014 року (реєстр. № 4178а).

Кінець 2014 – початок 2015 року засвідчив прагнення Глави держави, керівництва парламенту та Уряду до рішучих дій у сфері децентралізації та реформи конституційної моделі місцевого самоврядування, яка, по суті, вступила в нову фазу та переводиться у новий формат. Свідченням тому є видання Президентом України П. О. Порошенком Указу від 3 березня 2015 року № 119/2015 про утворення Конституційної Комісії як спеціального допоміжного органу при Президентові України. «Підписанням цього Указу розпочинається новий, дуже важливий етап конституційної реформи», – зазначив Глава держави під час підписання документа і запевнив, що «рішення щодо зміцнення судової гілки влади, її незалежності, рішення про антикорупційні кроки влади мають бути доповнені дуже важливою складовою – реформою місцевого самоврядування, реформою про децентралізацію влади».

Враховуючи дані тенденції, вважаємо за потрібне висловити своє бачення майбутньої конституційної моделі місцевого самоврядування.

На наш погляд, вимогою часу є не тільки косметична корекція, точкові зміни відповідного розділу Конституції України, а зміна філософії всієї моделі врегулювання діяльності місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування має сприйматись як феномен, який одночасно має якості соціального й політичного, публічно-правового та приватноправового характеру. Це публічна влада територіальної громади з усіма її атрибутами та одночасно інститут громадянського суспільства, форма самодіяльності населення, вияв його здатності управляти власними справами автономно від держави. Отже, насамперед слід визначитися зі всією муніципальною парадигмою та теорією місцевого самоврядування, яка має бути покладена в основу його конституційної та законодавчої моделі.

Вважаємо, що більш перспективним та таким, що відповідає вітчизняним та європейським муніципальним традиціям, є громадянський підхід. Саме громадянське муніципальне праворозуміння вперше знайшло своє втілення у перших конституційних актах на європейському континенті. Власне кажучи, поняття «самоврядування» вперше стало вживатися у зв'язку з управлінням на місцях вже наприкінці XVIII ст. – на початку XIX ст. і було обумовлено проголошенням принципу самостійності громади стосовно держави. У 1831 році проблема місцевого самоврядування набула практичного характеру: в Конституції Королівства Бельгії було закріплено громадянську владу, яка існувала поряд із законодавчою, виконавчою та судовою владами і була рівноправною з ними. Таким чином, на рівні Основного закону було визнано теорію «вільної громади». Дана традиція зберігається у бельгійському законодавстві й нині, що підтверджує аналіз Конституції Королівства Бельгії (в ред. 2007 року). Бельгійська конституційно-правова доктрина без застережень визнає політичний характер муніципальної влади комун і провінцій. Водночас наразі реалізація теорії «вільної громади» в практиці муніципального будівництва в Бельгії здійснюється з певними застереженнями, оскільки передбачає політичне протиставлення державної і муніципальної влади.

Згадаємо муніципальний досвід і інших країн сучасної Європи. Так, сьогодні у найбільш чистому виді «громадянську (господарську)» концепцію місцевого самоврядування втілено в законодавстві Австрійської республіки. Концепція місцевого самоврядування, яка склалась у навуці конституційного права Швейцарської Конфедерації, являє собою синтез теорії «вільної громади» та «громадянської (господарської)» теорії місцевого самоврядування. На розвиток концепцій місцевого самоврядування, що панують у державно-правовій доктрині Швейцарської

Конфедерації, суттєво вплинули особливості конституційного розвитку даної держави.

Громадянський підхід дозволить чітко визначити природно-правовий, громадянський та соціально-економічний аспект місцевого самоврядування. Адже громадянська теорія з моменту її виникнення була пов'язана не тільки з пошуками критерію відмінності владовідносин у сфері місцевого самоврядування від державної влади, а й осмисленням його ролі в процесах становлення громадянського суспільства. Ідеологи відповідних громадянських концепцій вперше вказали на роль інституту місцевого самоврядування у процесі виникнення та розвитку демократичної державності, інституціоналізації громадянського суспільства та реалізації громадянських свобод.

Як свідчить зарубіжний досвід, поважне ставлення до громадянського місцевого самоврядування як до цінності в країнах з розвинутою локальною демократією поєднується з раціональним підходом, покликаним забезпечити умови для підтримання активного й ефективного місцевого самоврядування. Актуалізація цього аспекту справи дозволяє говорити про онтологічну й екзистенціальну складові буття місцевих спільнот, пов'язані вже не тільки з визначенням їх ролі в здійсненні управління, але й з організацією сучасних ефективних форм життєдіяльності населення в цілому, виробленням ціннісних орієнтирів, спрямованих не тільки на реалізацію приватних інтересів, але й на збереження і розвиток групових цінностей.

Спираючись на вихідні засади громадянського муніципального праворозуміння, в першу чергу, на конституційно рівні необхідно врегулювати статус територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій та повноважень, визначити особливості її правосуб'єктності та закріпити основні принципи самоврядування територіальної громади.

Також доцільно визначити основні функції та повноваження держави та органів державної влади у сфері самоврядування територіальних громад, закріпити механізм реалізації прав людини та громадянина в процесі самоврядування територіальних громад, зафіксувати форми та гарантії участі членів територіальних громад у здійсненні завдань, функцій та компетенцій місцевого самоврядування. Необхідно визначити правові, територіальні, матеріальні, фінансові та інші основи місцевого самоврядування.

Насамперед, метою змін до Конституції України має стати вдосконалення правового статусу місцевого самоврядування в Україні відповідно до європейських принципів і стандартів. Необхідно створити оптимальні конституційно-правові умови для реалізації принципу визнання та гарантування місцевого самоврядування, первинним суб'єктом та основним носієм функцій та повноважень якого є територіальна громада. Саме територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування найбільш оптимально розкриває сутність та призначення місцевого самоврядування, концентрує в собі його ціннісно-смісловий зміст (базові демократичні цінності, місце та значення в громадському та конституційному механізмі). До того ж це повністю відповідає національним історичним традиціям України та міжнародно-правовим стандартам місцевого самоврядування.

У тексті Конституції доцільно закріпити принцип, згідно з яким місцеве самоврядування – це самостійний та організаційно відокремлений від органів державної влади вид публічної влади, який здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи та посадових осіб місцевого самоврядування. Такого роду норма створювала б конституційні умови для формування в Україні муніципальної влади як окремого виду публічної влади, її поділу не тільки по горизонталі – на законодавчу, виконавчу та судову, а й по вертикалі – на державну та муніципальну.

Необхідно посилити акцент на первинності територіальної громади як основного суб'єкта місцевого самоврядування, при чому з посиланням на те, що статус територіальної громади регулюється окремим законом. Також у тексті Конституції необхідно чітко зафіксувати положення про те, що держава гарантує всі права територіальних громад, при цьому зробити акцент на тому, що вони володіють усією повнотою прав юридичної особи. Питання щодо статусу територіальних громад як юридичних осіб публічного права є доволі дискусійним як у вітчизняній юридичній науці, так і в середовищі практиків місцевого самоврядування. Вважаємо, що такий підхід не тільки створив би умови для формування конституційно-правового статусу територіальних громад, а й зміцнив би їх роль, функції та значення у цивільно-правових та господарських відносинах.

Пропонуємо ввести в якості окремої конституційної норми основні принципи місцевого самоврядування, зокрема: визнання територіальної громади первинним суб'єктом місцевого самоврядування, його державної підтримки та гарантованості; гуманізму; визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю та головною метою місцевого самоврядування; народовладдя і виборності; законності; поєднання державних та місцевих інтересів; субсидіарності; повсюдності; публічності і прозорості; правової, організаційно-кадрової та матеріально-фінансової самостійності і спроможності; судового захисту прав місцевого самоврядування.

Частина із цих принципів не знайшла свого закріплення ні в чинній Конституції України, ні в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Такі базові, фундаментальні принципи муніципальної демократії є обов'язковими для виконання, особливо державою, і вони мають стати ціннісними орієнтирами для побудови подальшої конституційно-правової основи місцевого самоврядування.

Необхідно перейти від існуючої нині консервативної моделі місцевого самоврядування, за якої місцеве самоврядування, по суті, здійснюється лише на рівні територіальних громад, а на рівні регіонів – областей і районів – носить фактично символічний характер, до повноцінної системи місцевого самоврядування на всіх рівнях організації суспільства.

Впровадження в Україні відомого світовій муніципальній практиці принципу повсюдності місцевого самоврядування створило би правові умови для активізації життєдіяльності територіальних громад у чітких територіальних межах їхньої муніципальної діяльності, сприяло би децентралізації публічної влади, розмежуванню функцій та повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, розширенню самостійності і відповідальності територіальних громад у вирішенні завдань життєзабезпечення і розвитку територій, міст, селищ і інших населених пунктів з урахуванням місцевої специфіки, соціально-економічних особливостей і культурно-історичних традицій громад і регіонів.

Зокрема, надання представницьким органам місцевого самоврядування на регіональному рівні (районним та обласним радам (за умови збереження відповідних назв цих суб'єктів) або іншим органам регіонального представництва територіальних громад) права на утворення власних виконавчих органів перетворило б ці органи в самодостатні та дієздатні суб'єкти місцевого самоврядування, які б змогли повноцінно представляти та реалізувати спільні інтереси територіальних громад.

Важливий акцент, який необхідно зробити у Конституції, – це об'єкти місцевого самоврядування – питання місцевого значення, які носять не абстрактно-декларативний характер, а втілюються в конкретних функціях та повноваженнях суб'єктів місцевого самоврядування та, насамперед, правах людини в конкретних сферах му-

ніципального життя. Зокрема, спираючись на положення Європейської хартії місцевого самоврядування, пропонуємо чітко та однозначно закріпити положення про те, що з приводу питань місцевого значення територіальна громада, органи та посадові особи місцевого самоврядування повинні мати усі функції та повноваження, за виключенням тих, які покладені на органи державної влади цією Конституцією та законами України.

Також пропонуємо закріпити норму, згідно з якою перелік окремих функцій і повноважень територіальної громади, її органів та посадових осіб, який встановлюється в законах України, не може тлумачитися як обмеження їхніх функцій і повноважень та прав і свобод жителів – членів територіальної громади.

Такого роду пропозиції базуються на тому, що в Україні відбулося лише конституційно-декларативне визнання наявності питань місцевого значення у вигляді встановлення принципу регулювання повноважень органів місцевого самоврядування за схемою «дозволено лише те, що передбачено законом». До того ж в основу існуючого на сьогодні порядку встановлення функцій та повноважень органів місцевого самоврядування покладено традиційно-галузевий, фактично радянський, принцип законодавчої фіксації. Фактично муніципальна влада первинно «зорієнтована» на сфери місцевого господарства, а не на власне питання місцевого значення.

Впровадження в Україні на конституційному рівні відомого світовій муніципальній практиці методу негативного регулювання діяльності місцевого самоврядування – «дозволено усе, що не заборонено» – створить конституційно-правові умови для активізації життєдіяльності територіальних громад та включення до питань місцевого значення широкого кола суспільних відносин, які виникають на локальному рівні, сприятиме децентралізації публічної влади, розмежуванню функцій та повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, розширенню самостійності і відповідальності територіальних громад у вирішенні завдань життєзабезпечення і розвитку міст, селищ і інших населених пунктів з урахуванням місцевої специфіки, соціально-економічних особливостей і культурно-історичних традицій.

Однією з конституційних новел, яку ми пропонуємо зафіксувати у конституційній моделі місцевого самоврядування, є стаття, головна ідея якої полягала б у тому, щоб підвищити статус асоціації місцевого самоврядування, посилити право територіальних громад утворювати такі асоціації і захищати за їх участі свої муніципальні права. Підвищення асоціації на конституційний рівень і відповідного права територіальних громад – це є, насамперед, орієнтир для держави, щоб вона рахувалась із місцевим самоврядуванням. На сьогоднішній день місцеве самоврядування певною мірою сприймається як конкурент державі. Тому, для того щоб місцеве самоврядування розвивалось, воно повинне мати відповідні механізми захисту своїх прав. Одним із таких механізмів і мають стати асоціації. Підвищуючи статус асоціації місцевого самоврядування на конституційному рівні, ми створимо додаткові і дуже потужні механізми захисту громадянського суспільства і місцевого самоврядування.

На наш погляд, підготовка на зазначених засадах законопроекту про внесення змін до Конституції України в частині місцевого самоврядування та його прийняття сприятиме утвердженню якісно нових підходів до організації та функціонування місцевого самоврядування. Спираючись на відповідні норми, територіальні громади на конституційному рівні відчують себе первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій та повноважень, зможуть безпосередньо реалізувати свою політичну та економічну правосуб'єктність та вирішувати під свою відповідальність широке коло питань місцевого значення.