

СТОРІНКА МАГІСТРАНТА

УДК 342.4; 342.553

Іванов Д. В.,

студент магістратури юридичного факультету
Академії муніципального управління

Науковий керівник:

Приходько Х.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри муніципального права
Академії муніципального права

ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ МАЙБУТНЬОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті аналізуються запропоновані різними авторами проекти Конституції України, її положення, що регулюють питання місцевого самоврядування на предмет відповідності широти закладених в проектах повноважень місцевих влад до європейських стандартів, зокрема Європейській Хартії Місцевого самоврядування.

Аннотация. В статье анализируются предложенные разными авторами проекты Конституции Украины, ее положения, регулирующие вопросы местного самоуправления на предмет соответствия широты заложенных в проектах полномочий местных властей к европейским стандартам, в частности Европейской Хартии Местного самоуправления.

Abstract. This article analyzes proposed projects by various authors of the Constitution of Ukraine, its provisions governing local government for compliance with the latitude inherent in projects of local governments to European standards, including the Charter of Local Self-Government.

В теперішній період реформування українського законодавства, нових пріоритетів розвитку, цілей та механізмів їх запровадження стало нагальним питання відповідності чинної Конституції України (надалі – Конституція) тим необхідним стандартам, що задовольнили б не тільки політичні сили нашої держави, але й європейську спільноту. Наразі положення чинної Конституції потребують змін, і такі проекти вже існують. Невирішеним залишається питання якому ж із проектів надати перевагу. Вважаємо, що для висвітлення цього питання, як головним критерієм вибору слід керуватися рекомендаціями, що надають нам міжнародні організації, зокрема Європейський Союз (надалі – ЄС), Рада Європи (надалі – РЄ) та інші. Саме через призму європейського законодавства необхідно досліджувати нині нормативно-правові акти України.

Зрозумілі прагнення українського політикуму до ЄС. Проте, на сьогодні ЄС не має бажання пропонувати Україні повноправне членство. Причин тому багато, але одна з них – ступінь демократизму в державі та

наявність у державі повноцінної моделі місцевого самоврядування населення європейського зразка. Отже, актуальність теми дослідження полягає в сьогоденних реаліях і прагненнях України до вступу в ЄС. Одним з необхідних напрямів державного реформування сьогодні виступає місцеве самоврядування. В цілому вважаємо, що «європейські орієнтири» повинні стати пріоритетами у подальшому конституційному реформуванні.

Однією з найважливіших складових є адаптація місцевого самоврядування України до вимог сьогодення. Ефективним способом такої адаптації вбачаємо конституційне закріплення відповідних норм, можливо більш розгорнуте (що випливає з аналізу запропонованих проектів Конституції України) і вдосконалене їх висвітлення. Таким чином, вважаємо, що формування та удосконалення конституційної моделі місцевого самоврядування стане одним із конструктивних кроків реформ, що в свою чергу дозволить адаптувати вітчизняну модель місцевого самоврядування до рівня європейських стандартів.

У даній роботі зроблено співставлення та порівняння чинної Конституції та різних проектів Конституції, запропонованих певними політичними партіями на предмет наявності у них відповідних норм, що гарантують делегування державних функцій громадам, сферу дії цих норм, їх обмеження тощо, а також їх відповідність міжнародним нормативно-правовим актам, зокрема, Європейській Хартії Місцевого самоврядування (надалі – Хартія).

Мета дослідження – розкрити різні конституційні аспекти в сфері місцевого самоврядування, шляхом співставлення різних проектів Конституції з чинною редакцією Конституції.

На сьогодні існують різні моделі (проекти) Конституції, запропоновані як політичними силами, так і науковцями. Існують як досить консервативні проекти, так і радикальні – такі, що відображають політичні настрої авторів, наприклад Проект Конституції сумської обласної організації УНА-УНСО «Українська Монархія. Нова Конституція України»[12].

В даній роботі ми розглянемо наступні проекти Конституції: Проект Конституції (Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України») «Тимошенко – Януковича», Проект Конституції Всеукраїнського об'єднання «Свобода», Проект Конституції, запропонований В.А. Ющенком, Проект Конституції, підготовлений Харківською Правозахисною групою.

Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» розроблений спільно, вузькою групою представників Блоку Юлії Тимошенко і Партії Регіонів (надалі – група). Так, вищезгадана група удосконалює норми чинної Конституції від абстрактних до прямо регламентуючих правил, закріплює нові норми, що характеризуються демократичністю, чіткістю прямої вказівки. Наприклад, якщо в статті 143 чинної редакції Конституції зазначено, що територіальні громади села,

селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів – це загальне правило, то запропонована групою редакція цієї статті передбачає, крім загального правила, конкретні права рад щодо проведення референдумів, зокрема наявність частин четвертої-шостої такого змісту:

частина четверта : «Обласні, районні, міські, селищні, сільські ради мають право проводити місцеві референдуми з будь яких питань віднесених до компетенції місцевого самоврядування»;

частина п'ята: «Територіальні громади мають право проводити місцеві референдуми з ініціативи жителів територіальної громади з метою висловлення недовіри обласним, районним, міським, селищним, сільським радам та їх головам. Організація підготовки та проведення таких референдумів покладається на Центральну виборчу комісію України та відповідні виборчі комісії»;

частина шоста: «Місцеві референдуми визнаються такими, що не відбулися, якщо в них взяло участь менше половини громадян, внесених у списки для голосування. Перешкоджання у проведенні таких референдумів тягне за собою кримінальну відповідальність. Порядок проведення місцевих референдумів визначається законом»[10]. Вказана група пропонує виключити частину четверту чинної Конституції, що регламентує: «Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади».

З точки зору європейського законодавства та положень Хартії, вважаємо, що це вірний крок, який спрямований на створення європейської моделі місцевого самоврядування на території України за принципами субсидіарності, децентралізації, демократії.

Отже, підсумовуючи, ми вбачаємо прагнення до реформування Конституції від загального акту з абстрактно визначеними нормами та часто без механізмів їх практичної реалізації, на акт більш ємкого характеру з прямими вказівками щодо застосування механізмів, та такого, що відповідав би вимогам Хартії. Така відповідність характеризується розширенням повноважень органів місцевого самоврядування, деталізацією механізмів референдумів, що в свою чергу відповідає тим концепціям, що закладає європейський законодавець у свої нормативно-правові акти. Так, частина четверта статті 4 Хартії регламентує: «Повноваження, якими наділяються місцеві влади, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом...»

Тепер розглянемо проект «Національної Конституції» Всеукраїнського об'єднання «Свобода». Автори проекту об'єднали територіальний устрій України та місцеве самоврядування в розділі V. Їх нововведення досить абстрактні та своєрідні. Так, відповідно до статті 81 проекту: «Систему адміністративно-територіального устрою України

складають повіти, міста, селища і села. До складу України входять триста повітів, статус і межі яких визначаються конституційним законом». У статті 82 проекту Конституції вони пропонують таку дефініцію місцевого самоврядування: «в Україні гарантується місцеве самоврядування, яке є правом і спроможністю органів місцевого самоврядування здійснювати в межах закону регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах територіальної громади». У статті 83 вони дають визначення територіальної громади: «Жителі одного або декількох поселень об'єднуються в територіальну громаду, яка є адміністративно-територіальною одиницею, має визначені в установленому законом порядку межі території та здійснює місцеве самоврядування в порядку, визначеному законом як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи», чого немає в чинній конституції.

В контексті діяльності європейського законодавця щодо нормотворення за принципами демократії – народовладдя та делегування визначених повноважень на локальний (місцевий) рівень, дуже актуальною вважаємо наступну норму вказаного проекту: «Члени громади можуть створювати квартальні, вуличні, будинкові та інші органи самоорганізації населення[9]». Цікавим є і те, що автори проекту пропонують мажоритарну систему виборів, для депутатів сільської, селищної, міської ради, які обираються терміном на три роки[9].

Норма, регламентована статтею 89 вказаного проекту: «Громади села, селища, міста через органи місцевого самоврядування здійснюють функції землекористування, управління майном, що є у власності громади; затверджують бюджети і контролюють їх виконання; встановлюють вид і розмір місцевих податків і платежів; забезпечують проведення місцевих референдумів, плебісцитів та виконують їх рішення», впливає з положень частини першої статті 3 Хартії, що регламентує: «Місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих влад, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою частиною державних справ, під їх власну відповідальність та в інтересах місцевого населення».

Отже, підсумовуючи, ми можемо стверджувати про імплементацію європейських стандартів місцевого самоврядування до проекту «Національної Конституції» Всеукраїнського об'єднання «Свобода».

Тепер розглянемо проект Конституції, запропонований Віктором Ющенком. Розділ IX цього проекту регулює питання місцевого самоврядування. Стаття 155 вказаного проекту дає наступне визначення: «Місцеве самоврядування є правом і спроможністю жителів громад здійснювати в інтересах місцевого населення регулювання і управління суспільними справами місцевого значення в межах, визначених Конституцією України і законами[11]». Частиною другою автор пропонує нам дефініцію громади, за якою громада є адміністративно-територіальною одиницею. Важливо зауважити, що в проекті досить

детально виписані положення щодо діяльності громад, чітко регламентовані їх повноваження. Адміністративно-територіальний устрій регулюється положеннями статті 3, відповідно до якої: «Систему адміністративно-територіального устрою України складають: громади - міста, містечка, села або об'єднання кількох населених пунктів, райони, області, Автономна Республіка Крим, які є невід'ємними складовими частинами України. Міста з визначеною законом кількістю жителів можуть прирівнюватися за статусом до області або району[11]».

Нововведенням виступають положення статті 160 вказаного проекту, за якими: «Органи місцевого самоврядування мають право взаємодіяти при здійсненні повноважень, створювати на добровільних засадах для виконання спільних завдань об'єднання органів місцевого самоврядування, статус яких визначається законом. Органи місцевого самоврядування мають право на умовах, передбачених законом, здійснювати транскордонне співробітництво з органами місцевого самоврядування інших держав». Нововведенням є і пряма норма цього проекту щодо муніципального статутного права. Автор у статті 157 регламентує: «громади безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування відповідно до закону затверджують статут громади, управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують місцеві бюджети і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки, збори, обов'язкові платежі; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують у межах закону інші питання, які не вилучені зі сфери їх компетенції і вирішення яких не покладено на інший орган». Проект також передбачає повноваження, що належать до відання Автономної Республіки Крим.

Оцінюючи проект Ющенка, необхідно справедливо зауважити про його демократичні прагнення до реалізації моделі місцевого самоврядування європейського зразка в Україні. Важливо також зауважити, що окрім проекту нової Конституції України, Віктором Ющенко (на той час Президентом України) був виданий Указ Президента «Про Національну конституційну раду» з метою посилення конституційних гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина, створення збалансованої системи державної влади, підвищення ролі місцевого самоврядування[3]. На новостворений орган було покладено підготовку концепції системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні[3]. Указ Президента «Про Національну конституційну раду»[3] втратив чинність на підставі Указу Президента «Про ліквідацію Національної конституційної ради»[4]. Таким чином, вважаємо, що нинішній Президент України бажає діяти за власною ініціативою в питаннях, що стосуються реформування як

адміністративного сектору (Указ Президента України від 13 жовтня 2010 року «Питання діяльності органів виконавчої влади»[5]), так і місцевого самоврядування в контексті реформування нової Конституції України (Указ Президента України від 21 лютого 2011 року «Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї»[2]).

Останній запропонований до розгляду нами проект Конституції підготовлений Харківською Правозахисною групою (надалі – ХПГ). У цьому проекті наявне нове визначення місцевого самоврядування. Відповідно до статті 164 проекту Конституції ХПГ: «місцеве самоврядування – це право і реальна здатність жителів села, селища, міста, району, району в місті і області, а також створених ними органів місцевого самоврядування...»[3]. Вважаємо, така дефініція з точки зору положень Хартії (наведеної вище частини першої статті третьої), є більш доцільною в порівнянні з нині чинною. Крім того, автори цього проекту Конституції відмовляються від поняття базового рівня місцевого самоврядування – територіальної громади села, селища та міста, натомість запроваджують поняття територіальної громади села, селища, міста, району, району в місті та області. Територіальною громадою вважається також населення окремого столичного округу. Виконавчими органами місцевого самоврядування проект Конституції називає виконавчі комітети рад, їх відділи і управління. Виконавчі комітети рад очолюють голови рад, які обираються на посаду безпосередньо населенням села, селища, міста, району, району в місті та області [8].

За вказаним проектом, виконавчі органи місцевого самоврядування не співпадають з місцевими державними адміністраціями, яким віднині надаються контрольні повноваження, подібні до повноважень державних префектур у Франції[8].

Підводячи підсумок роботи, важко надати перевагу якомусь окремому проекту, адже всі вони по суті відповідають вимогам та концепції європейського законодавства, а також Хартії в тій чи іншій мірі. Також, на нашу думку, автором позитивних реформ у сфері місцевого самоврядування є уряд України, прикладом того є чинне Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2009 року «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування[6]». Вважаємо, що при існуванні таких плюральних законодавчих ініціатив, можливе створення єдиного універсального для українського місцевого самоврядування проекту змін, що буде реалізовано. Шляхом «селекції» ми все-таки дійдемо компромісного варіанту, а ухваливши відповідні зміни, отримаємо насправді якісно нову українську модель місцевого самоврядування, що відповідатиме як європейським, так і американським стандартам.

Використані джерела:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254к/96-вр в ред. від 04.02.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу

- до сайту: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%E2%F096-%E2%F096>
2. Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї: Указ Президента України від 21 лютого 2011 р. №224/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до сайту: <http://www.president.gov.ua/documents/13153.html>
 3. Про Національну конституційну раду: Указ Президента України від 27 грудня 2007 р. №1294/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до сайту: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1294%2F2007>
 4. Про ліквідацію Національної конституційної ради: Указ Президента України від 02 квітня 2010 р. №477/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до сайту: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=477%2F2010>
 5. Питання діяльності органів виконавчої влади: Указ Президента України від 13 жовтня 2010 р. №953/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до сайту: <http://www.president.gov.ua/documents/12366.html>
 6. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2009 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу до сайту: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1456-2009-%F0>
 7. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку ті проблеми їх імплементації і Україні/ під ред. Толкованова В.В. – К.: Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2007. – 349 с.
 8. Конституція (із постатейними коментарями, проект – 2009)/ Громадянська Асамблея України [Електронний ресурс]. – режим доступу до сайту: <http://gau.org.ua/node/170>
 9. Національна Конституція (Проект Всеукраїнського об'єднання «Свобода») [Електронний ресурс]. – режим доступу до сайту: <http://www.tyahnubok.info/dokumenty/inshi/003930/>
 10. Проект Конституции Тимошенко-Януковича (текст) [Електронний ресурс]. – режим доступу до сайту: <http://www.unian.net/rus/news/news-319373.html>
 11. Проект Конституции от Ющенко (полный текст) [Електронний ресурс]. – режим доступу до сайту: <http://www.seychas.ua/politics/2009/3/31/news/6230.htm>
 12. Проект Конституції сумської обласної організації УНА-УНСО «Українська Монархія. Нова конституція України»[Електронний ресурс]. – режим доступу до сайту: <http://unso.sumy.ua/2010/05/331/>

Рецензент: к.ю.н., доцент Кравченко В.В.