



П. В. Ворона*

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ГАРАНТІЙ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ ТА РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

У жодній з європейських країн громадянське суспільство не було б реальною без побудови демократичної, правової держави з верховенством права, з т. зв. пріоритетом прав людини, поділом влади на законодавчу, виконавчу та судову, де обов'язковою умовою завжди лишається становлення та розвитку місцевого самоврядування, одним з принципів якого є повсюдність. Як правило, ці засади та принципи закріплюються у законах та Конституціях країн і Україна та Російська Федерація не є винятком. Тому метою статті є дослідження особливостей юридичного закріплення засад розвитку місцевої демократії у цих країнах, а з огляду на федеративний устрій Росії, можливість використання її досвіду для юридичного закріплення засад розвитку місцевої демократії в українському варіанті розвитку місцевого самоврядування.

Реалізація мети передбачає виконання таких завдань: дослідження особливостей юридичних норм конституцій щодо місцевого самоврядування; виявлення взаємозв'язку між конституційними нормами РФ та України; визначення можливих шляхів удосконалення нормативно-правової бази, враховуючи досвід Росії.

До проблем розвитку місцевого самоврядування зверталось багато авторів. Зокрема значний внесок у розробку теорії та методології місцевого самоврядування зробили дослідники: В. Авер'янов¹, В. Бабаєв², Ю. Битяк³, А. Гошко⁴, І. Коліушко⁵, Ю. Куц⁶, П. Любченко⁷, В. Мамонова⁸, М. Пухтинський⁹ та ін. Заслужують на увагу праці фахівців у галузі діяльності місцевих рад, посадових осіб органів місцевого самоврядування, депутатів різних рівнів, політиків, представників влади. Особливої актуальності їхні спостереження та висновки набувають у зв'язку з нагальною необхідністю проведення політичної реформи, підвищення ефективності управління комунальним майном (О. Ігнатенко¹⁰, В. Кампо¹¹, В. Куйбіда¹², М. Пітцик¹³, та ін.).

Науковому осмисленню механізмів впровадження кращого досвіду регіонального управління та місцевого самоврядування сприяє вивчення світового досвіду та ідей сучасних зарубіжних фахівців у цій галузі (М. Вебер¹⁴, Р. Гофферберт¹⁵, Джин Л. Коен¹⁶, Б. Майгер¹⁷, Д. ла Паломбара¹⁸ та ін.).

© Ворона П. В., 2008

* заступник голови Полтавської обласної ради, доцент кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат наук державного управління

¹ Авер'янов В. Державне управління: теорія і практика. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — 120 с.

² Бабаєв В. М. Практика муніципального управління. — Харків: ХДМГ, 2002. — 310 с.

³ Битяк Ю. П. Повноваження та організація діяльності місцевих державних адміністрацій, їх відносини з органами місцевого самоврядування // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. — К.: Право, 2002. — С. 3-15.

⁴ Гошко А. О. Формування моделі цільового місцевого самоврядування в Україні: [Моногр.]. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 172 с.

⁵ Коліушко І. Б., Авер'янов В. Б. та ін. Адміністративна реформа для людини: Науково-практичний нарис. — К.: Факт, 2001. — 73 с.

⁶ Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні: [Моногр.] / Ю. О. Куц, С. В. Болдирев, А. Є. Тамм / За заг. ред. Ю. О. Куца. — Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2004. — 180 с.

⁷ Любченко П. М. Компетентність суб'єктів місцевого самоврядування. — Х.: ООО "Модель світу", 2001. — 224 с.

⁸ Мамонова В. В. Необхідність реформування регіонального управління в Україні // Актуальні проблеми державного управління: Наук. зб. — Х.: ХарРІ УАДУ, 2001. — № 1 (9) — С. 44-50.

⁹ Пухтинський М. Проблеми розвитку місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи та здійснення державної регіональної політики // Вісник Академії державного управління. — 2000. — № 3. — С. 20-22.

¹⁰ Ігнатенко О. Місцеве самоврядування: узагальнення проблем поступу // Управління сучасним містом. — 2001. — № 1-3. — С. 8-16.

¹¹ Кампо В. М. Місцеве самоврядування за кордоном // Політика і час. — 1993. — № 12. — С. 63-67.

¹² Куйбіда В. С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: [Моногр.]. — К.: МАУП, 2003. — 568 с.

¹³ Відкрите засідання секції малих та середніх міст Асоціації міст України та громад // Тренінг-семинар: "Сучасний стан місцевого економічного розвитку: проблеми та шляхи їх подолання. Досвід територіальних громад міст України" (м. Іллічівськ, 30 червня — 2 липня 2004 р.): Зб. матер. / За ред. В. В. Кравченка та М. В. Пітцика. — К.: Атіка, 2004. — 216 с.

¹⁴ Вебер М. Політика як призвання і професія // Избранные произведения / Пер. с нем.; сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова; предисл. П. П. Гайдено. — М.: Прогресс, 1990. — 756 с.

¹⁵ Гофферберт Рихард, Клінгеманн Ганс-Дітер, Фолькенс Андреа. Передвиборчі програми, урядові заяви та політична діяльність. Про "програматику політичних партій" // Політичні партії в демократичному суспільстві: Зб. праць / Упорядн. Йозеф Тезінг та Вільгельм Гофмайстер. — К.: Б.в.д., 1997. — С. 62-72.

¹⁶ Джин Л. Коэн, Ендрю Арато. Гражданское общество и политическая теория: Пер. с англ. / Общ. ред. И. И. Мюрберг. — М.: Весь Мир, 2003. — 784 с.

¹⁷ Майгер Б. Місцеве самоврядування Польщі та України: Вибрані юридичні проблеми, правовий стан на 1 жовтня 1999 р. — Варшава: IDEE, 1999. — С. 25.

¹⁸ LaPalombara J., Weiner M. Political Parties and Political Development. — Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1966. — 487 p.



Для обох країн місцеве самоврядування є багатограним політико-правовим явищем, і як об'єкт конституційно-правового регулювання виступає у якості:

— засади конституційного ладу, тобто є одним із найважливіших принципів організації та функціонування влади і в суспільстві загалом, і в державі зокрема, а також необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу;

— специфічної форми народовладдя (ст. 5 Конституції України): народ здійснює свою владу безпосередньо, а також через органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Вищим безпосереднім вираженням влади народу являється референдум і вільні вибори (ст. 3 Конституції РФ). Ці положення Конституцій обох країн фактично закріплюють сучасну модель місцевого самоврядування як елемента демократичного конституційного ладу держави (до цього часу інститут місцевого самоврядування конституційно не визначається) і їх положення майже ідентичні в обох документах;

— права жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення. “В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування”, — зазначено в Конституції України¹⁹. Ст. 12 Конституції Російської Федерації говорить про те ж саме і лише додає, що місцеве самоврядування у межах своїх повноважень самостійне і органи місцевого самоврядування не входять у систему органів державної влади. Звідси випливає, що воно є однією з фундаментальних засад устрою держав та суспільства.

Конституція Росії (ст. 77) формує схему та механізм організації державної влади в Росії: “Система органів державної влади республік, країв, областей, міст федерального значення, автономної області, автономних округів встановлюється суб'єктами Російської Федерації самостійно відповідно до основ конституційного ладу Російської Федерації та загальних принципів організації представницьких та виконавчих органів державної влади, встановлених федеральним законом”. Тут і проявляється федералізм російської влади, а українська унітарна модель передбачає чітку вертикаль і звідси відсутність виконкомів при обласних та районних радах, делегованість повноважень.

Конституції обох країн признають і захищають однаково приватну, державну, муніципальну (комунальну) форми власності. І об'єкти різних форм власності можуть бути і в освіті, медицині тощо. Органи місцевого самоврядування мають сприяти житловому будівництву, створювати умови для забезпечення права на житло. Малозабезпеченим, іншим вказаним в законі громадянам, що потребують житло, воно надається безплатно або за доступну ціну із державних, муніципальних та інших житлових фондів у відповідності з встановленими законом нормами.

Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові особи, громадяни та їх об'єднання зобов'язані дотримуватися Конституції і законів. Крім цього, якщо міжнародною угодою встановлені інші правила, ніж передбачені законом, то використовуються правила міжнародної угоди.

У Російській Федерації і в Україні місцева демократія має згідно Конституцій державну підтримку та гарантії, що проявляються у наданні територіальним громадам та їх органам владно-управлінських повноважень; судовий захист прав місцевого самоврядування, відповідно до ст. 145 Конституції України, а у ст. 133 Конституції Росії ще й на компенсацію додаткових затрат, які виникли у результаті рішень, прийнятих органами державної влади, заборону та обмеженням прав місцевого самоврядування, встановленими Конституцією Російської Федерації і федеральними законами²⁰.

Громадянам обох країн гарантується право брати участь у керівництві держави як безпосередньо, так і через своїх представників. Громадяни мають право вибирати і бути обраними в органи державної влади і місцевого самоврядування, а також брати участь у референдумі, рівний доступ до державної служби.

Ст. 33 визначає право громадян країни звертатися до органів влади: “Громадяни Російської Федерації мають право звертатися особисто, а також направляти індивідуальні

¹⁹ Конституція України: із змінами, внесеними згідно із Законом від 25.04.2006 р., № 2222-IV. — К.: Велес, 2006. — 48 с.

²⁰ Конституція Російської Федерації від 12.12.1993 р., зі змінами що викладені у Федеральних Конституційних законах від 25.03.2004 р., № 1-ФКЗ, від 14.10.2005 р., № 6-ФКЗ та Указах Президента РФ від 09.01.1996 р., № 20, від 10.02.1996 р., № 173, від 09.06.2001 р., № 679, від 25.07.2003 р., № 841 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.constitution.ru>; Про місцеве самоврядування в Російській Федерації: Закон РФ від 06.07.1991 р., № 1550-1 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.consultant.ru>.



і колективні звернення в державні органи і органи місцевого самоврядування”. Теж саме гарантує і ст. 40 Конституції України.

На відміну від конституційних засад місцевого самоврядування України де в останній редакції Конституції (Розділ XI включає сім статей 140-146) вони виписані досить детально, в Конституції РФ розділ 8 “Місцеве самоврядування” містить всього чотири статті і такі основні положення:

1. Місцеве самоврядування в Російській Федерації забезпечує самостійне вирішення населенням питань місцевого значення, володіння, користування і розпорядження муніципальною власністю.

2. Місцеве самоврядування здійснюється громадянами шляхом референдуму, виборів, других форм прямого волевиявлення, через виборні та інші органи місцевого самоврядування.

3. Місцеве самоврядування здійснюється в міських, сільських поселеннях і на інших територіях з урахуванням історичних та місцевих традицій. Структура органів місцевого самоврядування визначається населенням самостійно. Зміна кордонів територій, у яких здійснюється місцеве самоврядування, допускається з урахуванням думки населення відповідних територій.

4. Органи місцевого самоврядування самостійно управляють муніципальною власністю, формують, затверджують і виконують місцевий бюджет, встановлюють місцеві податки і збори, здійснюють охорону громадського порядку, а також вирішують інші питання місцевого значення.

5. Органи місцевого самоврядування можуть наділятися законом окремими державними повноваженнями з передачею необхідних для їх здійснення матеріальних і фінансових засобів. Реалізація переданих повноважень підконтрольна державі (це положення відсутнє в Конституції України).

Згідно з Конституцією України місцевого самоврядування (ст. 140) є правом територіальної громади жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селищ та міст — самостійно вирішувати питання місцевого значення у відповідності до Конституції та законів України. Загальні засади функціонування органів місцевого самоврядування, обрання його головних посадових осіб викладені у ст. 141 Конституції України.

Матеріальною основою місцевого самоврядування, як вказано в ст. 142 Конституції України, є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, кошти, земля, природні ресурси, що є власністю територіальних громад, сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об’єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад.

Територіальні громади села, селища, міста або утворені ними органи, відповідно до ст. 143:

- управляють майном, що є в комунальній власності;
- затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання;
- затверджують кожен бюджет відповідної адміністративно-територіальної одиниці та контролюють його виконання;
- визначають передбачені законом місцеві податки та збори;
- забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів;
- утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації й установи, здійснюють контроль за ними;
- здійснюють інші повноваження, передбачені чинним законодавством.

Обласні та районні ради виконують аналогічні функції на своєму рівні. Органи місцевого самоврядування (ст. 144) в межах повноважень, передбачених законом, приймають рішення, які є обов’язковими до виконання на певній території. Цей принцип є важливою гарантією закріпленого Основним Законом права територіальної громади на місцеве самоврядування, тобто на самостійне вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Відповідно до ч. 2 ст. 144 Конституції, рішення органів місцевого самоврядування можуть зупинятися з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду. Зупиняти дію актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у визначеному порядку, з одночасним зверненням до суду, мають



право місцеві державні адміністрації, на які, відповідно до ст. 119 Конституції, покладається її виконання, та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, законності та правопорядку, дотримання прав і свобод громадян на відповідній території.

Захист місцевим самоврядуванням своїх законних прав та інтересів, відповідно до ст. 145, здійснюється у судовому порядку.

Ст. 146 вказує, що інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом. У питаннях місцевого самоврядування Конституція України є досить гнучким політико-правовим документом: чимало питань становлення та розвитку місцевого самоврядування залишає для регулювання окремими законами.

Але, крім Конституції Росії правовою базою для місцевого самоврядування в Російській Федерації служать ряд федеральних законів, прийнятих для сприяння розвитку місцевої демократії, згодом їх положення увійшли до основного закону. Серед основних: закон “Про місцеве самоврядування в Російській Федерації” (№ 1550-1 від 6 липня 1991 року)²¹, закон, що встановлює загальні принципи організації муніципальної служби і основи правового положення муніципальних службовців “Про основи муніципальної служби в Російській Федерації (№ 8-ФЗ від 8 січня 1998 року)²², закон, що визначає основні принципи організації місцевих фінансів, встановлює джерела формування і напрями використання фінансових ресурсів місцевого самоврядування, основи бюджетного процесу в муніципальних утвореннях і взаємозв’язки органів місцевого самоврядування з фінансовими інститутами, а також гарантії фінансових прав органів місцевого самоврядування “Про фінансові основи місцевого самоврядування в Російській Федерації (№ 126-ФЗ від 25 вересня 1997 року)²³, закон, що визначає роль місцевого самоврядування в здійсненні народовладдя, правові, економічні і фінансові основи місцевого самоврядування і державні гарантії його здійснення, встановлює загальні принципи організації місцевого самоврядування “Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації (№ 154-ФЗ від 28 серпня 1995 року та друга редакція — № 131-ФЗ від 16 вересня 2003 року з рядом змін)²⁴.

Сприяли розвитку місцевої демократії і відповідні укази Президента Росії, серед яких указ, що був прийнятий з метою забезпечення умов для розвитку і ефективної діяльності місцевого самоврядування, реалізації його конституційних повноважень “Про утвердження основних положень державної політики в області розвитку місцевого самоврядування в Російській Федерації” (№ 1370 від 15 жовтня 1999 року) та ін.

Кропітка законодавча робота по ствердженню місцевої демократії проводиться і на рівні суб’єктів РФ, що підтверджується роботою Московської Думи та мера Москви:

— Закон міста Москви “Статут міста Москви” (в ред. Законів м. Москви від 13 липня 2001 року; № 32, від 6 грудня 2002 року; № 54, від 19 лютого 2003 року; № 17, від 22 листопада 2003 року; № 61, від 14 липня 2004 року; № 51, зі змінами, внесеними визначенням Верховного Суду РФ від 27 грудня 2001 року, № 5-г01-149);

— Закон міста Москви “Про територіальне самоврядування в місті Москві” (№ 26-77 від 10 липня 1996 року);

— Закон міста Москви “Про збори і конференції громадян по місцю їх проживання в місті Москві” (№ 18 від 4 червня 1997 року);

— Закон міста Москви “Про організацію місцевого самоврядування в місті Москві” (№ 56 від 6 грудня 2002 року);

— Закон міста Москви “Про муніципальну службу в місті Москві (№15 від 24 березня 2004 року);

— Постанова Уряду Москви “Про роботу територіальних органів виконавчої влади міста Москви по взаємодії з органами місцевого самоврядування і розвитку ініціатив громадян (№ 474 від 28 червня 2005 року);

²¹ Про місцеве самоврядування в Російській Федерації: Закон РФ від 06.07.1991 р., № 1550-1 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.consultant.ru>.

²² Про основи муніципальної служби в Російській Федерації: Закон РФ від 08.01.1998 р., № 8-ФЗ [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.sovetnik.ru>.

²³ Про фінансові основи місцевого самоврядування в Російській Федерації: Закон РФ від 25.09.1997 р., № 126-ФЗ [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.adm.yar.ru>.

²⁴ Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації: Закон РФ від 28.08.1995 р. та друга редакція — № 131-ФЗ від 16.09.2003 р., № 154-ФЗ [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://rulav.ru>.



— Закон міста Москви “Про статус виборної посадової особи місцевого самоврядування в місті Москві” (№ 10 від 25 лютого 2004 року);

— Закон міста Москви “Про статус депутата муніципального зібрання внутріміського муніципального утворення” (№ 9 від 25 лютого 2004 року) та ряд інших.

Тут слід відзначити, що законодавча ініціатива суб’єктів федерації впевнено захищає свої права самоврядних територій і має достатньо потужну правову базу, котра постійно вдосконалюється як на федеральному, так і на регіональному рівні. В Україні правова база менш досконала і представлена двома основними Законами: “Про статут депутатів місцевих рад”, “Про місцеве самоврядування в Україні” та Законом України “Про місто-герой Київ”²⁵.

Підсумовуючи зазначене вище, можемо зробити наступні висновки:

1. Особливістю юридичних норм Конституції РФ щодо місцевого самоврядування є їх більша імплементація у вітчизняне законодавство, (в Конституції вони відображені менш детально), тому кроком вперед для України в розвитку місцевої демократії було б прийняття ряду законодавчих актів, особливо в сфері економічної самостійності, правової та організаційної автономії рад.

2. Існують спільні конституційні нормами РФ та України, що викликано демократичними нормами розвитку суспільства та світовою практикою розвитку місцевої демократії, але Українській державі необхідно провести систематизацію всієї законодавчої бази з питань місцевого самоврядування в Муніципальному кодексі.

3. Враховуючи самоврядний досвід Росії, одним з можливих шляхів удосконалення нормативно-правової бази України є визначення і конституційне закріплення статусу територіально-адміністративної одиниці та від розмов про адміністративно-територіальну реформу перейти до її реального здійснення.

Продовжуючи теоретичні дослідження законодавчої бази та особливостей її практичного втілення в сфері місцевої демократії країн — сусідів чи тих, хто має спільність в історичному та соціально-економічному розвитку, ми в змозі виділити спільні риси, що впливають на становлення системи влади, та причини, що спричиняють її неефективність роботи. Тому в перспективі подібні дослідження, крім озброєння практичним досвідом, дають можливість коригувати законодавчу базу місцевої демократії і використовувати їх напрацювання для українських реалій державного будівництва. Особливий інтерес становить процес удосконалення як адміністративно-територіального устрою, так і системи та самого механізму формування місцевої влади (системи місцевих виборів).



²⁵ Про столицю України — місто-герой Київ: Закон України від 15.01.1999 р., № 401-XIV // ВВР. — 1999. — № 11. — Ст. 79.