



Наталя Мішина,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права
Національного університету
"Одеська юридична академія"

УДК 352.075.3(477)

Конституційна регламентація місцевого самоврядування в Україні: сучасність та перспективи

На сучасному етапі розбудови демократичної держави в Україні підвищується увага до реформування місцевого самоврядування. 1 квітня 2014 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України була ухвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1]. З того часу органи державної влади активізували нормотворчість у цій сфері. Так, станом на 1 лютого 2015 р. Верховною Радою вже прийнято Закон «Про співробітництво територіальних громад» [2] та Закон «Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування» [3].

Що ж до внесення змін до Конституції, то поки що самим актуальним залишається внесений Президентом України до Парламенту Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)», реєстра-

ційний номер 4178-а від 7 липня 2014 р.

Отже, у сучасних реаліях вбачається плідним доктринальне забезпечення поточного етапу муніципальної реформи в Україні. Наразі існує значна кількість публікацій з критичними та (або) схвальними висловлюваннями з приводу реформи та Законопроекту № 4178-а від 7 липня 2014 р. Але більшість з них належить або представникам органів публічної влади-практикам, або журналістам періодичних видань. А публікації відомих фахівців з муніципального права (М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, П. М. Любченка та ін.) присвячені більш концептуальним та теоретичним питанням муніципальної реформи в Україні.

Метою статті є проаналізувати Законопроект № 4178-а від 7 липня 2014 р. з метою формулювання пропозицій про внесення таких змін до Конституції України, які б сприяли ефективній муніципальній реформі.

Вперше Проекту закону України «Про внесення змін до Конституції



України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» було внесено до Верховної Ради України 26 червня 2014 р., реєстраційний номер 4178. Але вже 7 липня 2014 р. до нього було внесено певні зміни (проект відкликано 27 листопада 2014 р.).

У Пояснювальній записці до цього документу зазначено, що «проблема ефективного функціонування органів публічного управління в Україні не може бути вирішеною без докорінного реформування конституційно-правового статусу та засад діяльності органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади в областях і районах. Необхідність розширення повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня (села, селища, міста) та наділення їх відповідними фінансовими і матеріальними ресурсами є вкрай важливим й економічно доцільним. На актуальність цього питання неодноразово звертали увагу представники інститутів громадянського суспільства, органи місцевого самоврядування та їх об'єднання, вітчизняні науковці і практики конституціоналісти. Органи місцевого самоврядування повинні отримати низку додаткових повноважень щодо організації належного вирішення питань місцевого значення, які можуть бути вирішеними найбільш ефективно саме на відповідному рівні. З точки зору політичної та соціальної доцільності, одночасно з відповідними повноваженнями органи місцевого самоврядування мають отримати належні правові механізми їх реалізації, а також необхідне матеріально-фінансове забезпечення» [4].

Не викликає зауважень необхідність внесення змін та доповнень до Конституції України у частині змісту Розділу XI «Місцеве самоврядування». По-перше, він є надто стислим, навіть для Основного закону. По-друге, його нормам бракує чіткості – у середньому на один розділ Конституції приходить 2,79 рішень-тлумачень Конституційного Суду

України (24%), а для розділу «Місцеве самоврядування» цей показник становить 43%, тобто розтлумачено 3 з 7 статей розділу. По-третє, має значення і якість тлумачення норм Конституційним Судом України – при тлумаченнях статей Розділу XI не використовувались, наприклад, міжнародні, у т.ч. європейські стандарти у цій сфері, понад усе Європейська хартія місцевого самоврядування.

У цілому ідею про необхідність подальшого реформування місцевого самоврядування слід всіляко вітати. І науковці, і практичні працівники дуже давно очікували на черговий етап муніципальної реформи. Але з точки зору юридичної техніки та науки конституційного та муніципального права, Законопроект не позбавлений певних недоліків (мабуть, тому його й було відкликано). Хотілося б висловити деякі зауваження для того, щоб зміни до Конституції України щодо місцевого самоврядування стали б початком розквіту цього інституту у нашій державі.

Концептуальним є питання: «якими мають бути зміни до розділу XI?». Навряд чи викличе зауваження твердження про те, що зміни мають носити комплексний характер. З цієї точки зору імпонує підхід авторів Законопроекту про те, що зміни заплановані на усіх рівнях функціонування органів публічної влади, не тільки на місцевому рівні. Але, саме комплексності та збалансованості цим змінам бракує. Так, скасування місцевих державних адміністрацій (органів виконавчої влади) на користь запровадження представників Президента у регіонах може привести до «розбалансування» взаємовідносин між виконавчою гілкою влади та органами місцевого самоврядування, та послабити публічну владу на місцевому рівні. Це цілком ймовірно у випадку, коли місцеві державні адміністрації будуть вже розпущені, а органи місцевого самоврядування будуть ще знаходитись у процесі реформування (наприклад, поки що не

отримають необхідних матеріальних ресурсів).

Перейдемо до аналізу статей Законопроекту, якими пропонується вносити зміни та доповнення до Розділу XI Конституції.

Статтю 140 змінено суттєво – інколи зміни носять змістовний, інколи редакційний характер. Але найбільше ентузіазму викликає перспектива закріплення на конституційному рівні принципу субсидіарності [5].

З іншого боку, важко погодитись з тим, що територіальною громадою запропоновано вважати не жителів села, селища, міста – а адміністративно-територіальну одиницю. По-перше, значного сенсу у цій термінологічній новелі не вбачається. По-друге, навряд чи доцільно буде вносити значну кількість змін та доповнень до нормативних актів як на державному, так і на місцевому рівні, і в кожному з них оновлювати термінологію. Навіть з Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» виникнуть значні труднощі – не згадуючи вже про статuti територіальних громад у населених пунктах!

Також у Законопроекті стосовно ст. 140 Конституції привертає увагу відсутність дозвільного порядку створення органів самоорганізації населення. Само питання про те, чи необхідна згадка в Основному законі про органи самоорганізації населення, є дискусійною. Але якщо прийнято рішення залишити її, то доцільним було б зробити її такою, що щонайменше не перешкоджає їхній діяльності, упорядковує її. Наразі прокуратура фіксує багато порушень при створенні органів самоорганізації населення, передаючи справи до адміністративних судів. А дозвільний порядок утворення є своєрідним (хоча й не завжди ефективним) «фільтром» з цієї точки зору. Крім того, при наявності конкуруючих груп, що бажають утворити орган самоорганізації населення на одній й тій самій території, наслідки відсутності дозвільного порядку утворення будуть ще більш значними.

Стаття 141, з точки зору Законопроекту, не завжди викликає позитивні зауваження. Без уваги залишається питання надто великої чисельності депутатів місцевих рад. Немає пропозицій і щодо закріплення виду виборчої системи, за допомогою якої місцеві ради формується (що надає підстави для зловживань та викликає постійні зміни у законодавстві про вибори місцевих рад). І нарешті, в останньому абзаці ст. 141 Законопроект залишає без змін порядок обрання голів районних та обласних рад – що не збалансовано з істотним розширенням їхніх повноважень.

Стаття 142 Конституції України вельми стисло регламентує основні джерела надходжень до місцевих бюджетів, тому спробу на конституційному рівні конкретизувати це питання, як у Законопроекті, слід однозначно сприймати як позитивну. Але, в умовах економічної кризи наведений перелік не викликає оптимізму. До того ж, такий спосіб закріплення надходжень до місцевих бюджетів не відповідає сучасним європейським муніципальним стандартам.

Ще одне зауваження адресуємо положенню Законопроекту про те, що «витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою». Тут має місце неналежне використання юридичної техніки, - адже виконання законів та інших нормативно-правових актів органами місцевого самоврядування тягне за собою певні витрати часу, ресурсів, грошей тощо. Навряд чи поточна діяльність органів місцевого самоврядування, які діють в межах законодавства України, має фінансуватись органами державної влади. Знов-таки, європейські стандарти місцевого самоврядування тяжіють до того, щоб незалежність органів місцевого самоврядування забезпечувалась за рахунок скорочення державних дотацій, субвенцій тощо до місцевих бюджетів (тому що щонайменше це тягне за собою наступний фінансовий



контроль з боку державних органів)[6].

Стаття 143 у частині першій, відповідно до Законопроекту, зазнала принципових змін. Так у чинному Основному законі у ній закріплено, що «територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції» [7].

У Законопроекті перелік питань, що вирішують органи місцевого самоврядування, навпаки, скорочено на користь повністю відсилкової норми. Не дуже зрозуміло причину такої редакційної правки, адже перелік і так не мав вичерпного характеру. До того ж, поточний етап муніципальної реформи анонсує розширення повноважень органів місцевого самоврядування, і подібні зміни до Основного закону навряд чи ілюструють заявлений підхід. Чинна редакція щонайменше гарантує органам місцевого самоврядування, що цих повноважень вони не будуть позбавлені у разі внесенні змін та доповнень до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» - а запропонована редакція позбавляє їх такої впевненості.

Стаття 144 Законопроекту розширює повноваження Президента України стосовно місцевого самоврядування – у частині наділення його

за ініціативою представників глави держави правом зупиняти рішення органів місцевого самоврядування з метою невідповідності Конституції України, з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо його конституційності. Знов-таки, викликає питання необхідність інтеграції Президента України як представника державної влади у цілому, до функціонування органів іншого виду публічної влади – органів місцевого самоврядування.

Щодо останніх статей Розділу XI – статей 145 та 146 – то у Законопроекті не висловлено пропозицій щодо внесення до них змін та доповнень.

Висновок. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» № 4178-а від 7 липня 2014 р. було цілком обґрунтовано відкликано Президентом України. У ньому є багато позитивних новел та пропозицій, особливо з числа тих, які базуються на європейських муніципальних стандартах, та безперечно сприятимуть підвищенню ефективності функціонування органів місцевого самоврядування. Але, європейський досвід використано досить фрагментарно, і у цілому Законопроекті бракує концептуальної єдності. Також доопрацювання з точки зору юридичної техніки потребують формулювання низки положень Законопроекту.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямку вбачаються у необхідності дослідження Проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» № 4178-а від 7 липня 2014 р. не тільки у частині змін та доповнень, запропонованих для Розділу XI «Міцеве самоврядування», але й у цілому.

Список використаних джерел

1. *Про* ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
2. *Про* співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
3. *Про* ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування : Закон України від 2 вересня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1664-18>
4. *Пояснювальна* записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)», реєстраційний номер 4178 від 26 червня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51513&pf35401=305854>
5. *Проект* Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)», реєстраційний номер 4178-а від 7 липня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51513&pf35401=306694>
6. *Європейська* хартія місцевого самоврядування 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036
7. *Конституція* України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.

Мишина Н. В. Конституційна регламентація місцевого самоврядування в Україні : сучасність та перспективи

Стаття присвячена аналізу проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» № 4178-а від 7 липня 2014 р., який нещодавно було цілком обґрунтовано відкликано з розгляду Верховною Радою. У Законопроекті є багато позитивних новел та пропозицій, особливо з числа тих, які базуються на європейських муніципальних стандартах, та безперечно сприятимуть підвищенню ефективності функціонування органів місцевого самоврядування. Але, європейський досвід використано досить фрагментарно, і у цілому Законопроекту бракує концептуальної єдності. Також формулювання низки положень Законопроекту потребують доопрацювання з точки зору юридичної техніки.

Ключові слова: публічна влада, місцеве самоврядування, децентралізація, муніципальна реформа, органи місцевого самоврядування, ..

Мишина Н. В. Конституционная регламентация местного самоуправления в Украине : современность и перспективы

Статья посвящена анализу проекта Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины (про полномочия органов государственной власти и местного самоуправления)» № 4178-а от 7 июля 2014 г., который недавно был полностью отозван с рассмотрения Верховной Радой Украины. В Законопроекте есть много позитивных новел предложений, особенно из числа тех, которые основываются



тся на европейских муниципальных стандартах, и безусловно будут способствовать повышению эффективности функционирования органов местного самоуправления. Но, европейский опыт использован достаточно фрагментарно, и в целом Законопроекту не всегда хватает концептуального единства. Также отдельные положения Законопроекта требуют доработки с точки зрения юридической техники.

Ключевые слова: публичная власть, местное самоуправление, децентрализация, муниципальная реформа, органы местного самоуправления.

Mishyna N. Constitutional regulation of the municipal government in Ukraine : contemporary situation and perspectives

This article analysis the modern processes of the municipal reform in Ukraine. The author compares the current Constitution of Ukraine (Chapter XI 'Local Self-Government') with the amendments that were introduced by the President of Ukraine in summer 2014. After article-by-article analysis, the author concludes that the strong sides of the Presidential draft law are connected with the usage of the international and European municipal standards. But this draft law lacks both inner integrity and high-level legal technique, so it was reasonable to call it back from the Parliament (that was done by the President of Ukraine later in 2014).

Key words: public power, local government, decentralization, municipal reform, local government bodies.