

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ПРОЕКТІВ ЗМІН ДО СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В РАМКАХ ЗАПРОВАДЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

Здійснено порівняльний аналіз трьох проектів змін до Конституції України в частині внесення змін до системи місцевого самоврядування України, які були запропоновані Президентом України та двома найбільшими фракціями в парламенті.

Ключові слова: проект змін до Конституції України, місцеве самоврядування в Україні, місцеві ради, вибори до місцевих рад, делеговані повноваження, призначення на посаду за поданням, автономія, децентралізація, проведення виборів у два тури.

Осуществлён сравнительный анализ трёх проектов изменений к Конституции Украины в части внесения изменений в системе местного самоуправления Украины, предложенные Президентом Украины и двумя наибольшими фракциями в парламенте.

Ключевые слова: проект изменений к Конституции Украины, местное самоуправление в Украине, местные советы, выборы в местные советы, делегированные полномочия, назначение на должность по предоставлению, автономия, децентрализация, проведение выборов в два туры.

In the article the comparative analysis of three projects of changes is given in Constitution of Ukraine, in part of making alteration to the system of local self-government of Ukraine, which were offered President of Ukraine and two most factions in parliament.

Key words: project of changes in Constitution of Ukraine, the system of local self-government of Ukraine, the local Council, the local Council' elections, delegational proxes, assignment of office, the autonomy, decentralization, two tours' elections.

31 березня 2009 р. Президент України Віктор Ющенко вніс на розгляд Верховної Ради України проект Закону «Про внесення змін до Конституції України» [2], визначивши цей законопроект як невідкладний для позачергового розгляду Парламентом. Законодавча ініціатива Глави держави (після створення Указом Президента Національної конституційної ради) в конституційному процесі лише ще раз засвідчила факт критичної нелегітимності чинного Основного Закону серед широкого суспільного загалу та в середовищі політичної еліти. Проект, згідно з офіційними роз'ясненнями, покликаний здійснити «системне оновлення конституційного регулювання суспільних відносин» [4]. Елементами такого оновлення мають стати, зокрема, посилення конституційних гарантій прав і свобод людини та громадянина; удосконалення конституційного формату поділу влади та системи стримування і противаг; забезпечення принципу цілісності державної влади; конституційне закріплення нових форм безпосередньої демократії; перегляд існуючої територіальної організації влади в Україні;

усунення присутніх в Основному Законі смислових неузгодженостей. Разом з Президентом України свої варіанти проектів змін до Основного Закону розробили дві найбільш впливові політичні сили в Україні «Партія Регіонів» та Блок Юлії Тимошенко. Завдання статті порівняти три проекта змін до Конституції України у частині внесення змін до системи місцевого самоврядування.

Першим розглянемо проект змін до Конституції України, який запропонував Президент України. У президентському варіанті змін до Конституції України в першому розділі ст. 3 зазначено, що Україна є унітарною державою, 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. Статус адміністративно-територіальних одиниць, порядок вирішення питань адміністративно-територіального

устрою визначаються законом. Ст. 6 визначає український народ як єдине джерело влади в Україні, який здійснює владу безпосередньо і через державні органи та органи місцевого самоврядування. Ст. 8 визнає та гарантує місцеве самоврядування в Україні. Місцеве самоврядування здійснюється жителями громад як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Держава забезпечує додержання Конституції України та законів при здійсненні повноважень місцевого самоврядування. Права місцевого самоврядування захищаються судом [1].

Були внесені зміни до терміну проведення виборів депутатів рад громад, районних, обласних рад, голів громад, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Планується, що вони будуть проводитись не одночасно з черговими виборами Президента України, народних депутатів (ст. 76) [2].

Новим стало і поняття та опис проведення місцевих референдумів. Вони проводяться в громадах відповідно до Конституції України та закону для вирішення питань місцевого значення. Межі адміністративно-територіальних одиниць можуть бути змінені з урахуванням рішень місцевих референдумів. Місцевий референдум уважається таким, що відбувся, за умови участі в голосуванні більшості громадян України, які мають право голосу і належать до відповідної громади. Рішення на місцевому референдумі ухвалюються більшістю голосів громадян України, які взяли участь у голосуванні. Порядок проведення місцевого референдуму встановлюється законом. (ст. 82) Громадяни України, які мають право голосу і належать до відповідної громади, мають право ініціювати в порядку, передбаченому законом, розгляд на місцевому референдумі або органами місцевого самоврядування будь-якого питання, віднесенного до компетенції місцевого самоврядування громади (ст. 83) [2].

У зв'язку з принциповими змінами щодо формування головного Законодавчого органу держави, запровадження двопалатного парламенту, вибори до місцевих рад та дострокове припинення повноважень буде призначати Сенат (ст. 100).

По-новому трактується розділ (IX) чинної Конституції присвячений місцевому самоврядуванню, він має назву «Місцеве самоврядування та територіальна організація влади». Місцеве самоврядування визначається як право і спроможність жителів громад здійснювати в інтересах місцевого населення регулювання і управління суспільними справами місцевого значення в межах, визначених Конституцією України і законами. Громадою є адміністративно-територіальна одиниця, зазначена в абзаци другому частини третьої статті 3 Конституції України, та сукупність громадян України, які проживають на її території. До складу громади не можуть входити інші громади. Місцеве самоврядування здійснюється в межах адміністративно-територіальних одиниць. Місцеве самоврядування здійснюється жителями громад як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування –

власні представницькі органи місцевого самоврядування, голів громад, представницькі органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси громад, та їх виконавчі органи (ст. 155). Представницьким органом місцевого самоврядування громади є рада громади. Депутати ради громади обираються строком на чотири роки жителями громади, які мають право голосу, на прямих виборах на основі загального і рівного виборчого права шляхом таємного голосування. Депутатом ради громади може бути обраний житель цієї громади, який має право голосу. Голова громади головує на засіданнях ради громади, очолює виконавчий орган ради громади, який формується за його поданням радою громади. Голова громади обирається на строк повноважень ради громади жителями громади, які мають право голосу, на прямих виборах на основі загального і рівного виборчого права шляхом таємного голосування. Головою громади може бути обраний житель цієї громади, який має право голосу. Порядок формування і повноваження рад громад та їх виконавчих органів, статус голів громад, депутатів рад громад визначаються Конституцією України та законами (ст. 156) [2].

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. Громади безпосередньо або через утворені ними ради можуть ухвалювати в межах своєї компетенції для більш ефективної реалізації спільні рішення. Рада громади міста вирішує питання організації управління районами у місті. Рада громади має право в порядку, передбаченому законом, передавати за договором окремі свої повноваження іншим радам (ст. 157) [2].

Стаття 158 про матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування повністю ідентична ст. 142 чинної Конституції України.

Якщо порівняти статтю 159, яка регламентує діяльність районних рад, з відповідним розділом чинної Конституції, то можна сказати, що це певний гібрид ст. 140, 142 та 143 чинного Основного Закону і не несе в собі нових положень. Ст. 159 визначає, що органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси громад, є районні, обласні ради, їх виконавчі комітети. Депутати районної, обласної ради обираються строком на чотири роки на прямих виборах жителями громад, які мають право голосу,

в межах відповідно району, області на основі загального і рівного виборчого права шляхом таємного голосування. Депутатом районної, обласної ради може бути обраний житель громади в межах відповідно району, області, який має право голосу. Районна, обласна рада затверджує відповідно районний, обласний бюджет, районні, обласні програми соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля та контролює їх виконання; здійснює відповідно до закону управління об'єктами спільної власності громад; вирішує відповідно до закону питання щодо використання природних ресурсів місцевого значення; ухвалює рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; вирішує питання розвитку закладів освіти, культури, охорони здоров'я; ухвалює рішення щодо забезпечення охорони правопорядку та громадської безпеки; ініціює введення надзвичайного стану та встановлення зон надзвичайної екологічної ситуації у відповідних місцевостях; вирішує інші питання, віднесені законами до її повноважень. Районна, обласна рада також здійснює повноваження, передані їй за договором радою громади в порядку, передбаченому законом. Районна, обласна рада обирає зі свого складу голову відповідної ради, формує виконавчий комітет ради, який очолює призначений радою голова виконавчого комітету. Порядок формування і повноваження районних, обласних рад та їх виконавчих комітетів визначаються Конституцією України та законами [2].

Новим є положення викладене в ст. 160: «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» [2].

Стаття 161 повністю ідентична третьому та четвертому абзацу ст. 143 чинної Конституції України:

«Органам місцевого самоврядування можуть бути делеговані відповідно до закону окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих делегованих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету в установленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, зборів, обов'язкових платежів, передає з цією метою органам місцевого самоврядування об'єкти державної власності. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади підконтрольні в межах, визначених законом, відповідним органам виконавчої влади» [2].

Без змін залишилось і положення про обов'язковість виконання актів та рішень прийнятих органами

місцевого самоврядування та порядок припинення їх дії з мотивів їх невідповідності Конституції України (ст. 162).

У новому варіанті проекту Конституції України виключено розділ присвячений Автономній республіці Крим, автономії приділено лише чотири статті проекту нової Конституції (ст. 163, 164, 165, 166). Викладені вони наступним чином: «До відання Автономної Республіки Крим належить: 1) проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, затвердження складу виборчої комісії Автономної Республіки Крим; 2) управління об'єктами державної власності, спільної власності громад у межах, визначених законом; 3) розроблення, затвердження та виконання бюджету Автономної Республіки Крим на основі єдиної податкової і бюджетної політики України; 4) розроблення, затвердження та виконання програм Автономної Республіки Крим з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля – відповідно до державних програм; 5) визнання статусу місцевостей як курортів; установа зон санітарної охорони курортів; 6) участь у забезпеченні прав громадян, національної злагоди, сприяння охороні правопорядку та громадської безпеки; 7) забезпечення функціонування і розвитку державної та національних мов і культур в Автономній Республіці Крим; охорона і використання пам'яток історії; 8) участь у розробленні та реалізації державних програм повернення депортованих народів; 9) ініціювання введення надзвичайного стану та встановлення зон надзвичайної екологічної ситуації в Автономній Республіці Крим або в окремих її місцевостях. До відання Автономної Республіки Крим законами можуть бути віднесені інші питання [2].

Автономна Республіка Крим має Конституцію Автономної Республіки Крим, яка приймається Верховною Радою Автономної Республіки Крим та затверджується законом (ст. 164).

Представницьким органом Автономної Республіки Крим є Верховна Рада Автономної Республіки Крим. Верховна Рада Автономної Республіки Крим у межах своїх повноважень приймає рішення та постанови, що є обов'язковими до виконання в Автономній Республіці Крим. Депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим обираються строком на чотири роки на прямих виборах жителями громад у межах Автономної Республіки Крим, які мають право голосу, на основі загального і рівного виборчого права шляхом таємного голосування. Депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим може бути обраний житель відповідної громади в межах Автономної Республіки Крим, який має право голосу.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим і Рада міністрів Автономної Республіки Крим у межах повноважень здійснюють регулювання з питань: 1) сільського господарства і лісів; 2) меліорації і кар'єрів; 3) громадських робіт, ремесел та промислів; благодійництва; 4) містобудування і житлового господарства; 5) транспорту загального користування,

автошляхів, водопроводів; б) музеїв, бібліотек, театрів, інших закладів культури, історико-культурних заповідників; 7) туризму, готельної справи, ярмарків; 8) мисливства, рибальства; 9) санітарної і лікувальної служб; 10) інших питань, передбачених законами.

Урядом Автономної Республіки Крим є Рада міністрів Автономної Республіки Крим. Голова Ради Міністрів Автономної Республіки Крим призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою Автономної Республіки Крим.

Порядок формування і діяльності, повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим визначаються Конституцією України та законами, а також рішеннями Верховної Ради Автономної Республіки Крим з питань, віднесених до її повноважень (ст. 164) [2].

Акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим приймаються відповідно до Конституції України, законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та на їх виконання.

Дія актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим з мотивів невідповідності Конституції України, законам зупиняється главою державної адміністрації в Автономній Республіці Крим з одночасним зверненням до суду (ст. 165) [2].

Вищенаведені статті проекту Конституції мало чим відрізняються від чинного Основного Закону держави. Статус та повноваження Автономної Республіки Крим залишилися без змін.

Стаття 166 присвячена діяльності державних адміністрацій. За проектом Президента України, на відміну від чинної Конституції, голови місцевих адміністрацій призначаються і звільняються з посади Президентом України. Глава державної адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці: 1) здійснює контроль за додержанням Конституції України, законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України територіальними підрозділами міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами; 2) забезпечує взаємодію територіальних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування; 3) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України та законами. Глава державної адміністрації в Автономній Республіці Крим здійснює повноваження, передбачені частиною другою цієї статті, також стосовно Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та їх актів. Глави державних адміністрацій для забезпечення здійснення своїх повноважень можуть утворювати представництва в районах та містах. Порядок діяльності глав державних адміністрацій визначається Конституцією України та законами [2].

Отже, окремі ідеї щодо організації влади на місцях у президентському проекті Конституції запозичено із пропагованого у 2005 році проекту адміністративно-територіальної реформи, відповідальним за проведення якого був тодішній віце-

прем'єр, а нині – заступник Глави Секретаріату Президента Роман Безсмертний. Тоді ці проект викликав значне суспільне неприйняття та не був реалізований. Основні компоненти тієї реформи – зменшення кількості сільських, селищних, районних рад та інших змін адміністративно-територіального устрою (створення міст-районів та міст, прирівняних до областей) навряд чи будуть на часі і зараз.

Певні пропозиції проекту відповідають потребам місцевого самоврядування, зокрема, передбачається створення виконавчих комітетів місцевих рад. При цьому за державними адміністраціями зберігаються повноваження контролю за виконанням законів. Однак призначати і звільняти глав адміністрацій має Президент України одноосібно. Це здатне ще більше поглибити конфлікт, наявний у нинішній Конституції, коли голови державних адміністрацій фактично виведені із підпорядкування Уряду та вертикалі виконавчої влади.

Таким чином можна сказати, що суттєвих змін у систему місцевого самоврядування новий проект Конституції України, запропонований Президентом України, не вносить. Всі основні функціональні обов'язки місцевих органів влади, місцевих адміністрацій залишилися ідентичними існуючим в чинній Конституції. Змінюються лише назви місцевих органів влади, термін обрані в представницькі органи влади, але це суттєво не вплине на ефективність діяльності органів місцевого самоврядування.

Блок Юлії Тимошенко запропонував власний варіант змін до Основного Закону. Стосовно територіального устрою України й визначення конституційного статусу Автономної Республіки Крим, то пропозиції БЮТ у цій ділянці зводяться до наступного. Пропонується порядок, відповідно до якого Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим призначається на посаду і звільняється з посади Верховною Радою Автономної Республіки Крим за погодженням з Прем'єр-міністром України. Пропонується також встановити, що з мотивів невідповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України Прем'єр-міністр України може зупинити дію цих актів з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності [3].

Обрання органів місцевого самоврядування (поправки БЮТ до статті 141 Конституції України) пропонується проводити за пропорційною виборчою системою з відкритими списками. При цьому передбачається проведення виборів у два тури – до другого туру допускаються дві партії, які набрали найбільшу кількість голосів у першому турі; вибори завершуються в один тур, якщо за його результатами одна партія одержала абсолютну більшість голосів; черговість кандидатів у списку визначається керівним органом партії; партія може змінювати черговість кандидатів у своєму списку протягом семи днів після затвердження результатів виборів на підставі критеріїв, встановлених вищим органом партії; за рішенням керівного органу

партії депутат може бути позбавлений представницького мандата [3].

Головну увагу звертає на себе те, що вибори до органів самоврядування за версією БЮТ нічим не відрізняються від виборів до Верховної Ради України. Оскільки запровадження місцевих партій в Україні не передбачається, формально-юридично відділені від держави органи місцевого самоврядування в проекті БЮТ пронизує вертикаль партійної дисципліни. При цьому різниця між державним управлінням і самоврядуванням на місцях знову стає малопомітною.

Відповідно до законодавства України, політичні партії мають розробляти й ухвалювати свої статuti паралельно з прийняттям програм загальнонаціонального розвитку України. Проте інтереси держави не обов'язково мають співпадати з інтересами місцевих громад і органів самоврядування. Натомість те, до чого фактично прагне БЮТ – це сутнісне відродження радянської системи народного представництва. Цілком ймовірно, що провідники БЮТ розуміються на теоретичних засадах лібералізму, проте на практиці вони віддають перевагу спрощеним й малоефективним політичним моделям.

Менше критики викликає запропоноване БЮТ відновлення виконкомів рад в якості виконавчих органів місцевого самоврядування. Проте навряд чи цей позитивний крок може виправдати ту хвилю ідейного пуританізму, яка виплескується мало не з кожної сторінки їх програмного тексту.

Кажуть, що коли майбутній президент ПАР Н. Мандела вийшов після багаторічного ув'язнення нарешті на свободу, він побудував собі будинок за архітектурними канонами колишньої в'язниці. Лідери БЮТ прагнуть для України процвітання і свободи, проте їх творча здатність поки не досягнула мистецтва побутування на європейському конституційному пленері.

Отже, зміни до Конституції України від БЮТ у частині внесення змін до системи місцевого самоврядування суттєво відрізняються від чинного законодавства та від змін, запропонованих президентом. Але всі ці зміни зводяться до концентрації владного контролю над місцевими органами влади в руках Прем'єр-міністра України. Пропонується модель більш жорсткої централізованої влади, місцеві органи влади, навіть Автономна Республіка Крим утратить багато своїх владних повноважень, вони по суті стануть «реалізаторами» державної влади на місцях.

Партія Регіонів запропонувала зміни до Конституції України в частині діяльності місцевих органів влади, по суті дуже схожі із запропонованими БЮТ. Інститут місцевих державних адміністрацій пропонується замінити представництвами Кабінету Міністрів України, які призначаються, відповідно, урядом за поданням Прем'єр-міністра.

Голови Представництв отримують суттєві повноваження у сфері контролю за діяльністю органів місцевої влади. Зокрема, можуть зупинити дію рішень відповідної місцевої ради, не зареєстрованих органами юстиції з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України, з одночасним зверненням до суду щодо визнання їх протиправними [4].

Проаналізувавши всі три варіанти змін до Конституції України, порівнявши їх між собою та з чинною Конституцією, можна зробити висновок, що по суті зміни, які запропоновані до всіх трьох варіантів Основного Закону не внесуть кардинальних змін в якість роботи місцевих органів влади. Чітко відслідковується прямий взаємозв'язок займаної посади авторів проекту внесення змін до Конституції України та бажання зосередити в функціональних обов'язках займаної посади більше прав та можливостей, зокрема і щодо координування та контролювання місцевих органів влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: офіційне видання. – К. : Український Центр Правничих Студій, 2006.
2. Проект закону України «Про внесення змін до Конституції України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/content/const_proekt.html
3. Проект закону України «Про внесення змін до Конституції України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.byut.com.ua>
4. Порівняльна таблиця до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.partyofregions.org.ua>
5. Загальна теорія держави і права ; за ред. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком, 2002. – 318 с.
6. Конституційне право України ; за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наук. думка, 2001. – 800 с.
7. Кравченко В. В. Конституційне право України : [навч. посібник]. – К. : Атіка, 2000. – Ч. 1. – 568 с.
8. Конституційне право України ; за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наук. думка, 1999. – 685 с.
9. Основи конституційного права України : [підруч.] ; за ред. В. В. Копейчикова; вид. друге, доп. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 288 с.
10. Основи конституційного ладу України / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков, В. В. Медведчук. – К. : Либідь, 1997. – 206 с.

Рецензенти: Іванов М. С., д. політ. н., професор;
Коваль Г. В., к. політ. н., доцент.

© Кублік К. Ю., 2011

Стаття надійшла до редколегії 09.06.2011 р.