

Ю. Бальцій,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПОСТРАДЯНСЬКИХ ДЕРЖАВАХ

Побудова дієвої демократичної правової держави передбачає створення ефективної децентралізованої системи публічної влади, яка ґрунтувалася б на верховенстві волі народу та пріоритеті людини як найвищої соціальної цінності. Однак зазначені завдання неможливо реалізувати без розбудови повноцінної системи місцевого самоврядування.

Актуальність проблеми також підсилюється зовнішньополітичним пріоритетом державної політики України: взятий нею курс на вступ до Європейського Союзу зумовив необхідність приведення національного законодавства до рівня європейських та світових правових стандартів. Крім того, саме сьогодні особливо гостро постало питання, в якому саме напрямку буде розвиватися місцеве самоврядування в пострадянських державах, чи зможе цей інститут вирішити задачі, які на нього покладаються і які проблеми необхідно вирішити для сприятливого розвитку системи місцевого самоврядування.

Крім того, треба зазначити, що ратифікація такого найважливішого документу, як Європейська хартія місцевого самоврядування [1], Україною визначила нові принципи організації та функціонування всієї системи місцевого самоврядування, а також запровадила новітні демократичні напрямки її вдосконалення та дієвого реформування в умовах побудови правової демократичної держави, але, незважаючи на значний обсяг нормативно-правових документів, які регламентують

процеси становлення та розвитку системи місцевого самоврядування, дослідження сучасного стану місцевої демократії показують низький рівень ефективності чинної в Україні системи місцевого самоврядування.

При цьому питання вдосконалення сучасної системи місцевого самоврядування пов'язане, перш за все, із внесенням змін як до чинної Конституції України, так і до профільного законодавства у сфері місцевого самоврядування, де досвід пострадянських держав, який обрали дієвий демократичний шлях, буде позитивно використано для реформування системи місцевого самоврядування України.

Із моменту проголошення незалежності України й становлення в національній юридичній науці сучасної школи муніципального права почався процес формування поглядів на муніципально-правову проблематику, зокрема на становлення та розвиток місцевого самоврядування. Ця проблематика знайшла своє особливе місце в працях М. Баймуратова, Ю. Бальція, О. Батанова, В. Борденюка, П. Ворона, А. Георгіца, Н. Камінська, О. Копиленка, Б. Пережняка, М. Пухтинського, В. Толкованова, В. Шаповала, О. Фрицького, Л. Юзькова та багато ін. Процеси становлення місцевого самоврядування у країнах пострадянського простору знайшли своє місце також у працях Б. Аміджанова, І. Асадуллаєва, І. Асророва, А. Бекста, М. Дадажонова, М. Джалілов, А. Достієв, Э. Ванас, В. Васильєва, І. Видріна, А. Іомова, С. Мэелтсемееса, Д. Лосаберидзе, Ш. Каримова, О. Кутафіна,



З. Раджабова, А. Сайфідінова, Д. Туманяна, Х. Хамідова, Г. Холліса, О. Черкасова, Л. Чихладзе, В. Чиркіна, А. Шайо, К. Шеремета, В. Ясюнаса та ін.

Виходячи з геополітичних чинників, можна виокремити такі групи пострадянських держав: республіки Балтії (Литва, Латвія, Естонія), закавказькі республіки (Грузія, Вірменія, Азербайджан), середньоазійські республіки (Казахстан, Узбекистан, Таджикистан, Туркменістан, Киргизстан). При цьому окремими країнами виступають Білорусь, Молдова, Україна та Російська Федерація.

Стосовно правової регламентації системи місцевого самоврядування в усіх пострадянських державах, то, як правило, основу її становлять відповідні конституції цих держав, а саме: Конституція Латвійської Республіки (1992), Конституція Литовської Республіки (1992), Конституція Естонської Республіки (1992), Конституція Узбекистану (1992), Конституція Туркменістану (1992), Конституція Російської Федерації (1993), Конституція Киргизької Республіки (1993, 2010), Конституція Республіки Молдова (1994), Конституція Республіки Білорусь (1994), Конституція Таджикистану (1994), Конституція Грузії (1995), Конституція Республіки Вірменія (1995), Конституція Азербайджанської Республіки (1995), Конституція Республіки Казахстан (1995), Конституція Республіки Вірменія (1995), Конституція Азербайджанської Республіки (1995), Конституція України (1996).

Крім того, система місцевого самоврядування пострадянських держав регламентується й іншими, так званими профільними нормативно-правовими актами як національного права, так і міжнародно-правовими. Цікавою є регламентація системи місцевого самоврядування в Грузії, де існує дуже новачий нормативно-правовий акт у сфері місцевого самоврядування, а саме Кодекс про місцеве самоврядування [2], який було за доцільне запровадити і в Україні, де більш чіткіше

би визначалася вся система місцевого самоврядування. При цьому спроби зробити такий акт вже були в Україні ще в 2001 році [3].

Складовою частиною процесу демократизації пострадянських держав стало також закріплення окремих розділів (глав) у відповідних конституціях, які стосуються безпосередньо місцевого самоврядування, що, безумовно, підкреслює те, що місцеве самоврядування в цих державах є не тільки досить складним та багатоплановим соціальним феноменом і правовим інститутом, а й стало реалією сучасного демократичного суспільного життя.

Якщо говорити про систему місцевого самоврядування в Республіках Балтії (Латвія, Литва, Естонія), то хотілося б відзначити, що вони значно швидше інтегрувались до європейських та світових стандартів місцевого самоврядування, які провели ряд «швидких» реформ у сфері місцевого самоврядування, перейшовши від централізації до децентралізації. При цьому вони одними з перших пострадянських держав ратифікували Європейську Хартію місцевого самоврядування та затвердили її основні вимоги стосовно демократизації та децентралізації державного і муніципального управління, автономії місцевих органів влади, незалежності місцевих бюджетів та використання сучасних економічних методів управління на відповідних територіях.

Якщо розглянути систему місцевого самоврядування, яка притаманна Республікам Балтії, то вона, згідно із чинним законодавством, складається, як правило: із представницького органу (рада – Литва, дума – Латвія, збори – Естонія), що має права та обов'язки місцевої влади та публічного адміністрування, депутати якого обираються строком на чотири роки на базі загального виборчого права на відповідній виборчій системі, при цьому мер обирається місцевою радою із числа депутатів; із виконавчого органу самоврядування (муніципальна адміністрація – Литва, адміністрація



самоврядування – Латвія, управа – Естонія). При цьому, на відміну від більшості країн пострадянського простору, місцеве самоврядування в Республіці Естонія встановлено Конституцією – право, здатність і обов'язок демократично утворених органів влади на підставі законів самостійно влаштувати місцеве життя і керувати, виходячи з виправданих потреб та інтересів населення волості або міста та з урахуванням особливостей розвитку останніх [4].

Виходячи із системного аналізу системи місцевого самоврядування в Республіках Балтії, хотілося би зазначити, що перетворення системи місцевого самоврядування в цих республіках зумовлені положеннями Європейської Хартії місцевого самоврядування та вимогами, що пред'являються Європейським Союзом до своїх членів, при цьому реформування системи місцевого самоврядування орієнтовано переважно на досвід північних країн-сусідів, насамперед Фінляндії та Швеції.

Стосовно закавказьких республік (Грузія, Вірменія, Азербайджан), то хотілося б зазначити, що сама система місцевого самоврядування знаходиться ще на стадії свого становлення. При цьому, незважаючи на високу централізацію влади в цих республіках, місцевому самоврядуванню притаманний процес високого динамізму змін як моделі місцевого самоврядування та управління, так і механізму його якісного формування. Система місцевого самоврядування в цих республіках складається: із представницького органу (рада), який обирається за тією або іншою виборчою системою та має різну назву в залежності від країни (сакребуло – Грузія, муніципальна рада – Вірменія, муніципалітет – Азербайджан); виконавчого органу (муніципалітет – Грузія, Вірменія, виконавчий апарат муніципалітету – Азербайджан); голови (мер – Грузія, Вірменія, інститут мера в Азербайджані відсутній)

Якщо провести якісний комплексний аналіз системи місцевого само-

врядування в закавказьких республіках (Грузія, Вірменія, Азербайджан), то можна зазначити, що місцеве самоврядування розглядається як самостійний і незалежний інститут державної влади. Багато в чому система місцевого самоврядування в цих республіках повторює стару адміністративно-територіальну систему управління, що не відрізняється особливою гнучкістю. Незважаючи на ці вагомні недоліки у становленні системи місцевого самоврядування, треба відзначити, що позитивним є те, що останнім часом ці країни починають цікавитись досвідом європейських країн у сфері становлення та розвитку системи місцевого самоврядування.

Розглядаючи середньоазійські республіки (Казахстан, Узбекистан, Таджикистан, Туркменістан, Киргизстан) у процесі побудови демократичних місцевих владних структур, можна зустрітись із чималими труднощами, пов'язаними із традиційним менталітетом, а саме звичкою до жорсткої вертикалі влади, низкою об'єктивних інтересів різних владних органів, що протидіють процесу становлення демократичної системи місцевого самоврядування.

Систему місцевого самоврядування в середньоазійських республіках складають такі елементи: представницький орган (масліхат – Казахстан, представницький орган місцевого самоврядування в Узбекистані відсутній, кенеш – Киргизстан, маджліс народних депутатів, джамоат – Таджикистан, генгеш – Туркменістан), який має права та обов'язки місцевої влади та публічного адміністрування, депутати якого обираються на відповідний строк на базі загального виборчого права на відповідній виборчій системі; виконавчий орган (місцевий виконавчий орган – Казахстан, мерія – Киргизстан, арчинлик – Туркменістан), голова (мер – Киргизстан, інститут мера в Азербайджані відсутній, голова – Таджикистан, арчин – Туркменістан), органи самоорганізації населення (махалля – Таджикистан).



На відміну від інших пострадянських держав, згідно зі ст. 117 Конституції Республіки Білорусь місцеве управління і самоврядування здійснюється громадянами через місцеві Ради депутатів, виконавчі і розпорядчі органи, органи територіального громадського самоврядування, місцеві референдуми, збори та інші форми прямої участі в державних і громадських справах [5]. При цьому система органів місцевого управління складається з обласних, районних, міських селищних сільських виконавчих комітетів; місцевих адміністрацій, а система місцевого самоврядування включає: місцеві ради депутатів; органи територіального громадського самоврядування; ради і комітети (мікрорайонів, житлових комплексів); будинкові, вуличні, квартальні, селищні, сільські комітети; інші органи, в тому числі одноосібні.

Що стосується системи місцевого самоврядування Російської Федерації, то у відповідності до Федерального закону «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» 1995 р. [6] триває розвиток місцевого самоврядування. Відповідно до законодавчих норм відбулося формування вкрай децентралізованої системи місцевого самоврядування в Російській Федерації та формування фактично в кожному суб'єкті Російської Федерації власної моделі самоврядування. Аналізуючи чинне законодавство Російської Федерації у сфері місцевого самоврядування, можна назвати такі елементи системи місцевого самоврядування: представницький орган місцевого самоврядування (в залежності від суб'єкта федерації може носити назви: дума, рада, зібрання представників, курултай, хуралу, джирге та ін.), виконавчий орган муніципального утворення (місцева адміністрація), спеціальний контрольний орган (комітет контролю, рахункова палата, ревізійна комісія тощо), глава муніципального утворення.

Конституція Молдови [7] не акцентує увагу на конкретних видах основ місцевого самоврядування, закріплює

лише загальні принципи, зокрема місцевої автономії, децентралізації суспільних служб, виборності влад, місцевого публічного управління, консультацій із громадянами щодо найважливіших питань місцевого значення.

Місцеве публічне управління в Республіці Молдова ґрунтується на принципах місцевої автономії, децентралізації громадських служб, виборності влади, місцевого публічного управління і консультацій із громадянами про найважливіші питання місцевого значення. Владою публічного управління, що здійснює місцеву автономію в селах і містах, є місцеві виборні ради і примари. Районна рада координує діяльність сільських та міських рад в управлінні громадськими справами районного значення.

Сучасна Конституція України в ст. 140 закріплює, що «місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [8]. При цьому система місцевого самоврядування знаходить своє детальне закріплення у профільному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [9] та включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення; старосту.

Незважаючи на визначену систему місцевого самоврядування у чинному законодавстві України, ця система сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, потрібного для всебічного розвитку людини, її самореалізації,





захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

Підводячи підсумок, слід зазначити, що система місцевого самоврядування кожної окремої пострадянської держави функціонує в межах певної політичної культури і традицій, особливості її зумовлені багатьма, інколи непомітними, чинниками, пов'язаними з оточуючим соціально-політичним середовищем, тому неможливо дати однозначну оцінку тієї чи іншої системи місцевого самоврядування навіть у межах характерного для неї політико-адміністративного контексту; ще важче визначити, як вона буде діяти та функціонувати в разі її перенесення та запровадження в нашій державі. Але при цьому необхідність дослідження досвіду пострадянських держав дозволить здійснити якісний пошук новачієних ідей у створенні якісної системи місцевого самоврядування, що ще більш наблизить Україну не тільки до європейських стандартів місцевого самоврядування, а й до світових.

У статті досліджено системи місцевого самоврядування в пострадянських державах. Побудова демократичної правової держави передбачає створення ефективної децентралізованої системи публічної влади, яка ґрунтувалася б на верховенстві волі народу та пріоритеті людини як найвищої соціальної цінності. Однак зазначені завдання неможливо реалізувати без розбудови повноцінної системи місцевого самоврядування.

Зазначено, що Україна взяла курс на вступ до Європейського Союзу, що зумовило необхідність приведення національного законодавства до рівня європейських та світових правових стандартів. Крім того, саме сьогодні особливо гостро постало питання, в якому саме напрямку буде розвиватися місцеве самовряду-

вання в пострадянських державах, чи зможе цей інститут вирішити задачі, які на нього покладаються і які проблеми необхідно вирішити для сприятливого розвитку системи місцевого самоврядування.

Визначено, що ратифікація такого найважливішого документу, як Європейська хартія місцевого самоврядування, Україною визначила нові принципи організації та функціонування всієї системи місцевого самоврядування, а також запровадила новітні демократичні напрямки її вдосконалення та дієвого реформування в умовах побудови правової демократичної держави, але, незважаючи на значний обсяг нормативно-правових документів, які регламентують процеси становлення та розвитку системи місцевого самоврядування, дослідження сучасного стану місцевої демократії показують низький рівень ефективності наявної в Україні системи місцевого самоврядування.

Визначено, що система місцевого самоврядування кожної окремої пострадянської держави функціонує в межах певної політичної культури і традицій, особливості її зумовлені багатьма, інколи непомітними, чинниками, пов'язаними з оточуючим соціально-політичним середовищем, тому неможливо дати однозначну оцінку тієї чи іншої системи місцевого самоврядування навіть у межах характерного для неї політико-адміністративного контексту; ще важче визначити, як вона буде діяти та функціонувати в разі її перенесення та запровадження в нашій державі.

Наголошено на необхідності застосування позитивного досвіду пострадянських держав у сфері місцевого самоврядування у створенні якісної системи місцевого самоврядування України.

Ключові слова: конституція, система місцевого самоврядування, представницький орган, виконавчий орган, голова.





Baltsii Yu. System of local self-government in the post-soviet states

The article explores the systems of local self-government in the post-Soviet states. Building a democratic rule of law implies the creation of an effective decentralized system of public authority, based on the supremacy of the will of the people and the priority of the person as the highest social value. However, these tasks cannot be accomplished without building a full-fledged local government system.

It is noted that Ukraine has taken the course of accession to the European Union, which has made it necessary to bring national legislation to the level of European and world legal standards. In addition, today the question in which direction local self-government will develop in the post-Soviet states is particularly acute, whether this institute will be able to solve the tasks that are entrusted to it and what problems must be solved for the favorable development of the local self-government system.

It is determined that the ratification of such an important document as the European Charter of Local Self-Government by Ukraine defined the new principles of organization and functioning of the whole system of local self-government, as well as introduced the newest democratic directions for its improvement and effective reform in the conditions of building a legal democratic state, but without -Legal documents regulating the processes of formation and development of the system of local self-government, study of the current state of localities These democracies show a low level of effectiveness of the current local self-government system in Ukraine.

It has been determined that the system of local self-government of each individual post-Soviet state functions within a certain political culture and traditions, its peculiarities are caused by many, sometimes invisible, factors connected with the surrounding

socio-political environment, therefore, it is impossible to give an unambiguous assessment of one or another local system self-government, even within the specific political and administrative context; it is even more difficult to determine how it will operate and function in the case of its transfer and implementation in our country.

The necessity to apply the positive experience of the post-Soviet states in the field of local self-government in creating a quality system of local self-government in Ukraine is emphasized.

Key words: constitution, system of local self-government, representative body, executive body, chairman.

Література

1. Європейська Хартія про місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування. 1997. № 1-2. С. 90–94.
2. Кодекс о местном самоуправлении. URL : <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/2244429/4/ru/pdf>.
3. Бальцій Ю.Ю. Проект Муниципального кодексу України / Огляд підготовлено М. Орзіх. Юридичний вісник. № 2. 2001. С. 112–113.
4. Конституция Эстонской Республики. URL : <https://www.eesti.ee/rus/temy/grazhdanin/riik/pohiseadus>.
5. Конституция Республики Беларусь. URL : <http://www.pravo.by/pravouaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>.
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571.
7. Конституція Республіки Молдова. URL : <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=311496&lang=2>.
8. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

