

ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА
імені В.М.КОРЕЦЬКОГО
НАН УКРАЇНИ

Держава і право

З Б І Р Н И К
НАУКОВИХ ПРАЦЬ
ЮРИДИЧНІ І ПОЛІТИЧНІ НАУКИ

Випуск

4 0



І Кіш*,-,^- , • П' ! • Затверджено до др
VC^^ ' . Вченою радою Інституту держави
ім. В.М.Корецького НАН У

Збірник затверджено ВАК України як наукове фахове видання,
в якому можуть публікуватися результати дисертаційних досліджень

i %
\\ .. **

Редакційна колегія

Ю.С. Шемшученко, доктор юридичних наук, академік НАН України (голова редколегії);
І.О. Кресіна, доктор політичних наук (головний редактор); О.М. Костенко, доктор юридичних наук
(заслужений головний редактор); В.Б. Авер'янов, доктор юридичних наук; В.І. Акуленко, доктор ю
ридичних наук; В.Д. Бабкін, доктор юридичних наук; В.П. Горбатенко, доктор політичних наук; В.Н.
нісов, доктор юридичних наук; В.С. Журавський, доктор юридичних наук; Зайчук О.В., доктор ю
ридичних наук; А.А. Коваленко, доктор політичних наук; Н.Р. Малишева, доктор юридичних наук;
В.П. Нагребельний, кандидат юридичних наук; І.Г. Оніщенко, доктор політичних наук;
Н.М. Оніщенко, доктор юридичних наук; М.В. Оніщук, кандидат юридичних наук; Н.М. Пархомо
кандидат юридичних наук; В.І. Семчик, доктор юридичних наук, член-кореспондент НАН України;
В.Ф. Сіренко, доктор юридичних наук, член-кореспондент НАН України; О.В. Скрипнюк, доктор
ридичних наук; І.Б. Усенко, кандидат юридичних наук; Н.М. Хуторян, доктор юридичних наук;
Я.М. Шевченко, доктор юридичних наук; Л.Є. Шкляр, доктор політичних наук.

Д 36 Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки.
Випуск 40. - К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2008. -
720 с.

У збірнику висвітлюються актуальні питання теорії та історії держави і права, держав
ного управління, адміністративного, конституційного, міжнародного, цивільного і підпри
ємницького, аграрного та екологічного права, кримінології, кримінального і кримінально-
процесуального права. Значна увага приділяється проблемам сучасної політичної науки.

Видання розраховане на науковців, викладачів, аспірантів і студентів, усіх, хто прагне
отримати правові та політичні знання теоретичного і прикладного характеру.

Адреса редакції

01601, Київ, вул. Трьохсвятительська, 4, к. 211
інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України
тел. 279-73-96, факс 278-54-74

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

Л. А. РУДИК

ПРОПОНОВАНІ ЗМІНИ ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Сучасна демократична, соціальна і правова держава можлива лише за наявності повноцінного місцевого самоврядування. Проте для України вона є важливою конституційно-правовою проблемою, враховуючи і те, що місцеве самоврядування визнається і гарантується Конституцією України (ст. 7), що в окремому її розділі розкривається його сутність та особливості здійснення (статті 140-146), що його конституційні положення у подальшому розвинуті у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (від 21.05. 1997 № 280), на зміст якого мала вплив Європейська хартія про місцеве самоврядування, ратифікована Верховною Радою України 1.

Проблематика місцевого самоврядування стала предметом дослідження багатьох учених, державних і політичних діячів, практичних працівників та ін. Ученими Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Академії правових наук України, Інституту законодавства Верховної Ради України, Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого, Одеської національної юридичної академії та деяких інших вищих навчальних закладів підготовлені монографії, підручники, навчальні посібники, збірники статей, де проблемам місцевого самоврядування приділяється значна увага. Вчені, державні і політичні діячі висловлюють свої міркування щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування, чіткого визначення його правового статусу в контексті конституційних змін. Слід відзначити позитивну роботу в цьому М. Баймуратова, О. Батанова, В. Борденюка, О. Власенка, В. Журавського, В. Кампо, В. Кравченка, М. Корнієнка, В. Погорілка, М. Пухтинського, С. Серьогіної, О. Фрицького та ін.2. Однак з необхідністю реформування місцевого самоврядування ця проблема потребує подальшого вивчення.

Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222 до розділу XI Основного Закону держави «Місцеве самоврядування» передбачив зміни лише до ст. 141, де продовжено термін обрання депутатів місцевих рад з чотирьох до п'яти років.

Водночас із Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV у пакеті попередньо постановою Верховної Ради

України від 8 грудня 2004 р. № 2223-IV був схвалений законопроект про внесення змін до Конституції України щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр № 3207-1) і направлений до Конституційного суду України, який дав на нього висновок щодо відповідності законопроекту до вимог статей 157 і 158 Конституції України[^]. Після доопрацювання новий варіант, схвалений постановою Верховної Ради України від 23 грудня 2005 р. № 3288-IV був повторно направлений до Конституційного Суду України для одержання нового висновку щодо конституційності цієї редакції законопроекту[^]. 15 січня 2008 р. Конституційний Суд України визнав його таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України у частині запропонованих змін щодо місцевого самоврядування[^].

Водночас слід зазначити, що законопроект про внесення змін до Конституції України щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207-1) в усіх його редакціях (від 1 липня 2003 р., 8 грудня 2004 р. і 23 грудня 2005 р.) характеризується радикальнішим та ґрунтовнішим підходом щодо змісту змін, їх глибини і повноти у порівнянні з президентським законопроектом про внесення змін до Конституції України за № 3207 від 19 червня 2003 р. і парламентськими законопроектами з цього питання за № 4105 і 4180, пропозиції яких мали фрагментарний характер. Законопроект за № 3207-1 в усіх його редакціях пропонував і пропонує концептуально новий підхід: своїми змінами і доповненнями наблизити конституційні положення щодо місцевого самоврядування до принципів і норм Європейської хартії про місцеве самоврядування. Наскільки це вдалося здійснити - розглянемо.

Пропоновані ним зміни стосуються, передусім, змісту терміна «місцеве самоврядування», нового розуміння його сутності. За Конституцією України у редакціях 1996 і 2006 рр. 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 у межах Конституції і законів України (ч. 1 ст. 140 Конституції). Законопроект за № 3207-1 у редакції від 8 грудня 2004 р. пропонував таке його визначення. «Місцеве самоврядування є правом і гарантованою законом можливістю жителів громад, органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України» (ч. 1 ст. 140 законопроекту).

Порівняльний аналіз змісту місцевого самоврядування за чинною Конституцією України і законопроектом за № 3207-1 у редакції від 8 грудня 2004 р. свідчить, що він суттєво різниться. За цим законопроектом місцеве самоврядування - це не тільки право громади самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України, як за чинною конституційною нормою, але крім того, ще й гарантована законом можливість жителів громад, органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України. Утім, Конституційний Суд України у своєму висновку від 7 вересня 2005 р. № 1-в/2005 на цей законопроект вказав, що запропоноване положення щодо гарантування законом місцевого самоврядування не узгоджується зі ст. 7 Основного Закону держави, оскільки у ній закріплено гарантії вищого рівня, ніж запропоновано змінами[^]. Водночас друга частина доповнення до визначення змісту місцевого самоврядування за законопроектом № 3207-1 - гарантована законом можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення - стосується не лише жителів громад, а й органів місцевого самоврядування, що відсутнє у чинній Конституції України.

Поряд з цим слід зазначити, що при визначенні змісту місцевого самоврядування чинна Конституція України водночас фіксує визначення «територіальної громади» (це жителі села, селища, міста чи добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл). Законопроект за № 3207-1 у редакції від 8 грудня 1)04 р. пропонував визначення «громади» (а не «територіальної громади» як у Конституції*) дещо іншого змісту: «Громадою визнається адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять жителі одного або декількох населених пунктів та яка має визначені в установленому законом порядку межі її територій» (ч. 2 ст. 133 законопроекту). З огляду на таке визначення «громади» можна погодитися з міркуванням О.В. Батанова про те, що категорія «територіальна громада» оптимальніше розкриває сутність явища, ніж категорія «громада». У законопроекті за № 3207-1 у редакції від 23 грудня 2005 р. зазначене вище визначення «громади» опущене. Зате законопроект пропонує точніше визначення місцевого самоврядування, яке більш наближене до визначення місцевого самоврядування, зафіксованого у чинній Конституції України. «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села, селища чи міста або добровільного об'єднання у територіальну громаду жителів кількох населених пунктів - самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України (ч. 1 ст. 140 законопроекту). Таке визначення місцевого самоврядування аналогічне з його визначенням у Конституції України у редакціях 1996 і 2006 рр. з деякими уточненнями. Зокрема, цей законопроект як і чинна Конституція України при визначенні місцевого самоврядування передбачає визначення «територіальної громади» - його основи, а не «громади», що передбачав законопроект за № 3207-1 у редакції від 8 грудня 2004 р.

За чинною Конституцією України територіальну громаду становлять жителі села, селища та міста чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл. Законопроект за № 3207-1 у редакції від 23 грудня 2005 р. пропонує визначення ще одного виду територіальної громади: її може становити крім жителів села, селища чи міста (як у чинній Конституції України) ще й добровільне об'єднання у територіальну (а не сільську, як у чинній Конституції) громаду жителів кількох населених пунктів (а не кількох сіл, як у Конституції"). Таке уточнення, на нашу думку, виправдане, оскільки у територіальну громаду можуть об'єднуватися не лише села, а села, селища і міста.

Поряд з цим варте визначення місцевого самоврядування, запропонованого законопроектом за № 3207-1 у редакції від 23 грудня 2005 р. (як останньої редакції)О порівняти з визначенням у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., в якому частково враховані положення Європейської хартії про місцеве самоврядування. За законом місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України (п. 1 ст. 2[^]. У цьому визначенні місцевого самоврядування наявні такі запозичені з Європейської хартії про місцеве самоврядування вирази, як «спроможність», «під відповідальність» органів та посадових осіб місцевого самоврядування (ст. 3 Європейської хартії").

Проте, при порівнянні визначення місцевого самоврядування, запропонованого законопроектами за № 3207-1 у редакціях від 8 грудня 2004 р. та від 23 груд-

ня 2005 р. чіткішим, на мою думку, є визначення у редакції від 23 грудня 2005 р. Воно чіткіше відповідає новому розумінню територіальної громади як жителів села, селища та міста або добровільного об'єднання у територіальну громаду жителів кількох населених пунктів, які мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України (ч. 1 ст. 140 законопроекту). Однак визначення місцевого самоврядування пропонуване законопроектом за № 3207-1 у редакції від 23 грудня 2005 р. має своє обмеження. За Європейською хартією місцеве самоврядування є не лише правом, а також спроможністю територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів (ч. 1 ст. 3), чого не передбачає даний законопроект.

Вважаю, ще одним із варіантів визначення терміна «місцеве самоврядування» може бути таким: «Місцеве самоврядування є правом і спроможністю територіальної громади - жителів села, селищ, міста або добровільного об'єднання у територіальну громаду жителів кількох населених пунктів - та органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України».

У законопроекті за № 3207-1 у редакції від 23 грудня 2005 р. закріплено, що місцеве самоврядування здійснюється у межах адміністративно-територіальних одиниць (ч. 2 ст. 140 законопроекту). У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» під адміністративно-територіальною одиницею розуміється область, район, місто, район у місті, селище, село (ч. 3 ст. 1 Закону).

Законопроект за № 3207-1 у редакції від 23 грудня 2005 р. систему адміністративно-територіального устрою України пропонує доповнити новою адміністративно-територіальною одиницею - округою. «Округою є утворена на основі добровільного об'єднання жителів адміністративно-територіальна одиниця, у складі якої кілька населених пунктів» (ч. 2 ст. 133 законопроекту). На думку Конституційного Суду України, визначення округи та її меж має бути чіткішим.

З метою підвищення ефективності діяльності рад законопроектів в обох редакціях передбачають доповнення, щоб органами місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси жителів громад, були не лише районні та обласні ради, як за Конституцією України у редакціях 1996 і 2006 років, а також їхні виконавчі органи, щоб повноваження районних і обласних рад та їхніх виконавчих органів визначалися законом.

Законопроект за № 3207-1 у редакціях від 8 грудня 2004 р. пропонував до Конституції України досить важливе доповнення, яке передбачає розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, встановлення законом підстав і порядку делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів державної влади (ч. 6 ст. 140 законопроекту). Таке положення відсутнє у законопроекті за № 3207-1 у редакції від 23 грудня 2005 р. Проте нині законодавство чітко не розмежовує повноваження між органами державної влади й органами місцевого самоврядування, деякі їх повноваження дублюються. Зокрема, аналіз свідчить, що 16 напрямів їхньої діяльності збігаються повністю, а 12 - частково.

Законопроекти в обох редакціях пропонують продовжити строки повноважень голів громад (сільського, селищного, міського) з чотирьох за чинною Конституцією України до п'яти років, (ч. 2 ст. 141), розширити компетенції голів районних та обласних рад, щоб вони очолювали уже виконавчі органи районних чи

обласних рад (ч. 4 ст. 141 законопроекту), а не виконавчі апарати цих рад, як за чинною Конституцією України.

У зв'язку із запропонованим законопроектом за № 3207-1 у редакції від 23 грудня 2005 р. змінами, з урахуванням запровадження округ, визначається матеріально-фінансова база місцевого самоврядування. Нову редакцію ч. 1 ст. 142 Конституції України пропонується викласти так: «Матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності громад (за чинною Конституцією України, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, районів у містах), а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад». Внесення такої зміни свідчить про новий зміст поняття матеріальної, економічної та фінансової основи місцевого самоврядування. Відповідно до законопроектів за № 3207-1 цю основу має становити комунальна власність.

Відповідно до розуміння за законопроектом № 3207-1 у редакції від 8 грудня 2004 р. громади як адміністративно-територіальної одиниці цей законопроект пропонував у такій новій редакції подати ч. 2 ст. 142 Конституції України: «Жителі громад або ради громад відповідно до закону (у чинній Конституції України «територіальні громади сіл, селищ і міста») можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби». Отже, у цій частині ст. 142 Конституції України пропонувалося замінити термін «територіальні громади сіл, селищ і міст» на термін «жителі громад або ради громад» і доповнити, щоб останні діяли «відповідно до закону». Проте законопроект за № 3207-1 у редакції від 23 грудня 2005 р. змінив ч. 2 ст. 142 не передбачає. Водночас він пропонує визначити законом мінімальну частину від податків і зборів, які спрямовувалися б на формування доходів місцевих бюджетів (друге речення ч. 3 ст. 142 законопроекту). Це доповнення, на нашу думку, для місцевого самоврядування доцільне, оскільки сприятиме зміцненню місцевих бюджетів. Проте, на думку Конституційного Суду України, воно потребує уточнення, від яких саме податків і зборів (загальнодержавних та ін.) має визначатися мінімальна частка, що спрямовується на формування доходів місцевих бюджетів, а також чи ця частка має бути від усієї податкової маси, чи від окремих податків і зборів.

Практика свідчить, що на рівні місцевого самоврядування часто допускаються випадки зловживань щодо управління комунальною власністю, службовим становищем. З огляду на це цілком логічним є доповнення законопроектами за № 3207-1 в обох редакціях до ст. 143 Конституції України про те, щоб територіальні громади, реалізуючи свої повноваження, в усіх сферах своєї діяльності дотримувалися законодавства, діяли у рамках закону (ч. 1 ст. 143 законопроекту від 23.12.2005).

У законопроекті за № 3207-1 у редакції від 23 грудня 2005 р. пропонується у стислішій і водночас доповненій формі, ніж у Конституції України, викласти функції обласних і районних рад: «Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні й обласні бюджети та контролюють їх виконання; вирішують у межах, визначених законом, питання

адміністративно-територіального устрою; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції» (ч. 2 ст. 143 законопроекту). Аналіз положень Конституції України і законопроекту свідчить, що законопроект пропонує розширити функції обласних і районних рад щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою, причому підкреслюється, що це необхідно здійснити у межах, визначених законом.

Законопроект за № 3207-1 у редакції від 23 грудня 2005 р. пропонує корективи щодо порядку надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. Із змісту Конституції України випливає, що надання того чи іншого повноваження органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування здійснюється окремим законом. Законопроект пропонує, щоб такі повноваження здійснювалися в установлених законом межах і порядку (перше речення ч. 3 ст. 143 законопроекту). У чинній Конституції України положення «у межах і порядку, встановлених законом» відсутні.

Отже, пропозиції законопроекту за № 3207-1 про внесення змін до Конституції України щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування у редакціях від 8 грудня 2004 р. і 23 грудня 2005 р. спрямовані, на нашу думку, на посилення його ролі в утвердженні демократичного розвитку нашої країни. Конституційний Суд України на обидва варіанти законопроекту дав позитивні висновки, хоча зробив і певні зауваження. Законопроект у редакції від 23 грудня 2005 р. потребує доопрацювання. Орієнтиром у цьому мають бути положення Європейської хартії про місцеве самоврядування.

1. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 р. № 452 // ВВР України. - 1997. - № 38. - С. 668. 2. *Батанов О.В.* Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / За заг. ред. В.Ф. Погорілка. - К., 2003; *Вютербергер Т.* Розвиток конституційної основи самоврядування (законопроект 3207-1) // Законодавство України: науково-практичні коментарі. - 2006. - № 8. - С. 26-29; Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої та регіональної демократії в Україні / За ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова. - К., 2003; *Журавський В.* Планування реформування місцевого самоврядування в Україні // Право України. - 2005. - № 11. - С. 24-27; Місцеве самоврядування: пошуки та здобутки / За ред. М. Пухтинського, О. Власенка. - К., 2007; *Моргос П.* Деякі міркування щодо конституційної реформи, спрямованої на децентралізацію влади в Україні // Законодавство України: науково-практичні коментарі. - 2006. - № 9. - С. 10-25; Муніципальне право України: Підручник / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.; За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. - К., 2001; *Пітцик М., Сибірцев В.* Конституційна реформа: правові засади місцевого самоврядування // Віче. - 2003. - № 6. - С. 11-19; *Прокопович Н., Береславський С., Луценко Д.* та ін. Прозиції щодо доопрацювання законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування, попередньо схваленого Верховною Радою України 23 грудня 2005 р. за № 3207-1 // Законодавство України: науково-практичні коментарі. - 2006. - № 6. - С. 19-39; *Пухтинський М.О., Власенка О.В.* Вибір оптимальної моделі місцевого самоврядування для України: Законодавство України: науково-практичний коментар. - 2006. - № 7. - С. 13-14; *Серьогіна С.Г.* Удосконалення інституційно-функціональної організації публічної влади на місцевому рівні в аспекті конституційної реформи // Державне

будівництво та місцеве самоврядування: 36. наук, праць. - Х., 2006. - Вип. 12. - С. 48-56; *Тихонов В.* Концептуальные проблемы децентрализации государственной власти в Украине // Віче. - 2005. - № 9. - С. 62-65; *Толкованов В.* Інституційна підтримка державної політики в галузі місцевого та регіонального розвитку: українська практика та досвід європейських країн // Законодавство України: науково-практичні коментарі. - 2006. - № 8. - С. 30-33 та ін. 3. Про внесення змін до Конституції України: проект Закону України реєстр. № 3207-1, попередньо схвалений постановою Верховної Ради України 8 грудня 2004 р. № 2223-IV // Голос України. - 2005. - 13 січня. - С. 16. 4. Про внесення змін до Конституції України: проект Закону реєстр. № 3207-1, попередньо схвалений постановою Верховної Ради України 23 грудня 2005 р. № 3288-IV // ВВР України. - 2006. - 14 . - С. 577-579. 5. Голос України. - 2008. - 23 січня. - С. 2.6. Голос України. - 2005. - 20 вересня. - С. 6. 7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // ВВР України. - 1997. - № 24. - С. 381.