

УДК 342.25

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМНО-СТРУКТУРНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ В АСПЕКТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ

Наталья КОНДРАЦКАЯ,

соискатель кафедры государственного строительства
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

SUMMARY

The article is devoted to identifying the main trends and directions of development of local self-government system and structural models in Ukraine in the framework of the ongoing constitutional reform. The author grounds the point of view that Ukraine is saved continental European model of local self-government, within the framework of constitutional reform acquiring integrity at all levels of the administrative-territorial structure. Diffusion of state and municipal authorities at the level of districts and regions disappears, however, saved the state supervision over the legality of operation of local government. The introduction of the principle of subsidiarity is the transfer of the gravity center on a basic level – the level of communities.

Key words: local self-government, local self-government agencies, constitution, constitutional reform, municipal reform, decentralization.

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена выявлению основных тенденций и направлений развития системно-структурных построений местного самоуправления в Украине в рамках продолжающейся конституционной реформы. Обосновывается точка зрения, что в Украине сохраняется европейская континентальная модель местного самоуправления, которая в рамках конституционной реформы приобретает целостность на всех уровнях административно-территориального устройства. Диффузия государственной и муниципальной власти на уровне районов и областей исчезает, вместе с тем сохраняется государственный надзор за законностью функционирования местного самоуправления. Введение принципа субсидиарности означает перенос центра тяжести на базовый уровень – уровень общин.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, конституция, конституционная реформа, муниципальная реформа, децентрализация.

Постановка проблемы. Местное самоуправление хотя и является результатом общественной самоорганизации, но во всем многообразии и многоаспектности своего существования не является полностью саморегулируемой системой, способной благодаря одним лишь механизмам самоорганизации преодолеть абсолютно все проблемы и вызовы времени, предвидеть все риски, возникающие на пути своего существования. Поэтому оно нуждается в постоянном, целенаправленном организующем влиянии. Ведь его неудовлетворительная работа как наиболее приближенного к каждому гражданину властного института крайне негативно сказывается как на качестве жизни людей – членов территориальной громады (общины), так и на условиях деятельности хозяйствующих субъектов. В свою очередь, эффективное местное самоуправление является ключом к оживлению экономической и хозяйственной жизни на местах, ведь для субъектов хозяйствования наиболее привлекательны развитые и прогрессирующие общины.

Актуальность темы исследования обусловлена потребностью в более глубоком научном осмыслении перспектив развития системно-структурной организации местного самоуправления в аспекте продолжаемой конституционной реформы в Украине.

В украинской юридической науке попытки обобщить накопленный опыт организации и деятельности местного самоуправления, причем опыт, накопленный не только в рамках одной страны или отдельного региона, но и в глобальном, мировом масштабе, и на этой основе осуществить определенную систематизацию имеющегося в данной сфере инструментария начали предприниматься лишь в последние годы. Вопросы эволюции местного самоуправления в Украине уже неоднократно становились пред-

метом исследования отечественных ученых-юристов. При этом достаточно вспомнить труды ведущих украинских специалистов в области муниципального права, таких как М.А. Баймуратов, А.В. Батанов, В.А. Григорьев, И.В. Дробуш, П.Н. Любченко, О.В. Приешкина, Н.А. Пухтинский, С.Г. Серегина, О.Ф. Фрицкий и т. д. Однако, несмотря на имеющиеся в данной сфере разработки, в целом приходится констатировать, что вопросы дальнейшего развития местного самоуправления в Украине с точки зрения системно-структурного подхода до сих пор не были предметом самостоятельного исследования.

С учетом вышеизложенного целью статьи является выявление основных тенденций и направлений развития системно-структурных построений местного самоуправления в Украине в рамках продолжающейся конституционной реформы.

Изложение основного материала исследования. Хотя потребность в реформировании местного самоуправления обсуждалась в Украине на различных уровнях в течение всех последних двадцати лет, попытки его осуществить до сих пор не были успешными. Сегодня децентрализация – это уже не просто желание улучшить публичное управление, а необходимое условие выхода из политического кризиса, сложившегося в Украине. Ведь система местного самоуправления в Украине с точки зрения эффективности и действенности управления значительно отстает от требований современности и стандартов, принятых в странах Западной Европы, что не может не влиять на качество выполнения им своих функций и предоставления управленческих услуг населению.

Те вызовы, которые в настоящее время стоят перед Украиной, в значительной мере обусловлены тем, что в го-

сударстве за годы независимости не удалось сформировать сильное местное самоуправление, которое бы эффективно решало вопросы местного значения, обеспечив тем самым улучшение условий жизни населения и освободив органы центральной власти от несвойственных им функций.

Современный этап реформирования местного самоуправления неразрывно связан с деятельностью Конституционной Комиссии (далее – Комиссия), созданной в соответствии с Указом Президента Украины от 03 марта 2015 г. [1]. В соответствии с данным Указом, на Комиссию была возложена обязанность наработки согласованных предложений по проведению конституционной реформы в Украине, а также обеспечения широкого общественного и профессионального обсуждения предложений по проведению конституционной реформы в Украине с участием ведущих специалистов в области конституционного и других отраслей права, в сфере общественно-политических наук, общественных деятелей, представителей общественных объединений и международных организаций. Одной из основных задач Комиссии, как неоднократно подчеркивал Президент Украины П.А. Порошенко, должна стать децентрализация власти.

За последние десять лет это уже третья Конституционная Комиссия, ведь и В.А. Ющенко и В.Ф. Янукович делали подобные шаги, однако до реальных изменений дело не доходило. Нынешняя же имеет все шансы довести дело до логического завершения. По крайней мере, на заседании Конституционной Комиссии 26 июня 2015 г. были утверждены изменения в Основной Закон Украины относительно децентрализации с учетом выводов Венецианской комиссии. На пленарном заседании 16 июля 2015 г. Верховная Рада Украины поддержала данный проект и направила его в Конституционный Суд Украины [2]. За соответствующее решение проголосовали 288 народных депутатов. 30 июля 2015 г. Конституционный Суд Украины принял заключение по делу по обращению Верховной Рады Украины о соответствии законопроекта о внесении изменений в Конституцию Украины относительно децентрализации власти требованиям ст. ст. 157 и 158 Конституции Украины, а 31 августа 2015 г. Верховная Рада Украины приняла Постановление о предварительном одобрении данного законопроекта (№ 2217а/П1). За данное решение проголосовали 265 народных депутатов.

Основные положения одобренного Законопроекта в аспекте системно-структурной организации власти на местах сводятся к следующему:

- местные государственные администрации ликвидируются; исполнительную власть в районах и областях, в Киеве и Севастополе будут осуществлять префекты, назначаемые на должность и смещаемые с должности Президентом Украины по представлению Кабинета Министров Украины;

- префект на соответствующей территории будет осуществлять надзор за соблюдением Конституции и законов Украины органами местного самоуправления; координировать деятельность территориальных органов центральных органов исполнительной власти и осуществлять надзор за соблюдением ими Конституции и законов Украины; обеспечивать исполнение государственных программ; направлять и организовывать деятельность территориальных органов центральных органов исполнительной власти и обеспечивать их взаимодействие с органами местного самоуправления в условиях военного или чрезвычайного положения, чрезвычайной экологической ситуации; осуществлять иные полномочия, определенные Конституцией и законами Украины;

- изменяется административно-территориальное устройство Украины и, соответственно, территориальная

основа местного самоуправления; административно-территориальными единицами станут громады, районы и регионы;

- уточнено понятие первичного субъекта местного самоуправления – территориальной громады; определено, что ее составляют жители поселения или поселений соответствующей громады как первичного звена административно-территориального устройства;

- система органов местного самоуправления базового уровня (органов громады) остается без изменений – представительный орган (совет) и исполнительные органы;

- сельский, поселковый, городской голова переименовывается в голову громады, но сохраняет свой двойной статус: он председательствует на заседаниях совета громады и возглавляет исполнительный орган местного самоуправления громады;

- районные и областные советы сохраняют свой статус как органы местного самоуправления, соответственно, представляют общие интересы территориальных громад района, области; вместе с тем они получают право создавать собственные исполнительные органы, которые будут реализовывать совместные интересы вышеназванных территориальных громад;

- районный совет, областной совет будет назначать и увольнять председателя исполнительного комитета совета и по его представлению формировать состав данного органа;

- срок полномочий головы громады, депутатов совета громады, районного, областного совета, избранных на очередных выборах, планируется вернуть к первоначальному состоянию, который предусматривался Конституцией Украины 1996 г., – 4 года;

- конституционно закрепляется, что разделение полномочий между органами местного самоуправления громад, районов, областей определяется законом на основе принципа subsidiarity;

- закреплено положение, что исполнительным органам местного самоуправления громады, исполнительным комитетам районного, областного совета, в соответствии с законом, могут быть делегированы отдельные полномочия органов исполнительной власти; государство будет финансировать осуществление этих полномочий в полном объеме за счет средств Государственного бюджета Украины и передавать органам местного самоуправления соответствующие объекты государственной собственности;

- исполнительные органы местного самоуправления громады, исполнительный комитет районного, областного совета по вопросам осуществления ими делегированных полномочий органов исполнительной власти будут подконтрольны органам исполнительной власти, делегировавшим такие полномочия;

- в случае принятия головой громады, советом громады, районным, областным советом акта, не соответствующего Конституции Украины, создающего угрозу нарушения государственного суверенитета, территориальной целостности или угрозу национальной безопасности, Президент Украины имеет право приостанавливать действие соответствующего акта с одновременным обращением в Конституционный Суд Украины, временно приостанавливать полномочия головы громады, состава совета громады, районного, областного совета и назначать временного государственного уполномоченного.

Понятно, что указанная модель системно-структурной организации местного самоуправления не может быть создана мгновенно. Председатель Верховной Рады Украины В. Гройсман в июне 2015 г. отметил, что необходимо обеспечить переходный период адаптации к новой системе. «По моим расчетам, я опираюсь на собственный опыт, это

будет не меньше, чем два года. Пока мы изменим все законодательство, пока мы сможем сформировать подходы к формированию исполкомов, префектур, внести изменения в различные законы секторальные и все остальное, – это будет не менее двух лет», – сказал он и добавил, что необходимо внести изменения в не менее 500 законодательных актов [3].

Конституирование районного и областного самоуправления, к сожалению, не сопровождается существенными изменениями субъектного состава системы местного самоуправления. В Законопроекте, несмотря на настоячивые предложения представителей научного сообщества [4], не закреплена трехуровневая система коллективных субъектов самоуправления: 1) территориальная громада, объединение (союз) территориальных громад (жители, объединенные постоянным проживанием на территории населенного пункта или объединения нескольких населенных пунктов); 2) территориальная громада района (жители, объединенные постоянным проживанием на территории населенных пунктов определенного района); 3) территориальная громада области (жители, объединенные постоянным проживанием на территории населенных пунктов определенной области). Зато речь идет исключительно о территориальных громадах на базовом уровне и об их «общих интересах» на районном и областном уровнях.

Добровольное объединение громад не получило конституционного закрепления, однако прямо предусмотрено специальным законом, принятым в феврале 2015 г. [5]. Это дает возможность для продолжения политики укрупнения территориальных громад и формирования самодостаточных, финансово самостоятельных громад. Объединение создается в порядке, определенном законом, с учетом мнения территориальных громад, а также исторически сложившейся общности социально-экономической инфраструктуры громад, наличия условий и возможностей для предоставления населению публичных услуг на уровне не ниже гарантированного государственными стандартами, обеспечения надлежащего функционирования местного самоуправления.

Создание объединения громад обуславливает реорганизацию институциональной системы муниципальной власти, что должно быть учтено в конституционно-правовых положениях, а также необходимость законодательного разграничения предметов ведения территориальных громад и их объединений. Ведь законодательное признание права территориальных громад на объединение повлекло определенные изменения и в системно-структурной организации местного самоуправления. Прежде всего, речь идет о появлении таких субъектов местного самоуправления, как объединенные территориальные громады и сельские, поселковые старосты.

Законом Украины «О добровольном объединении территориальных громад» внесен ряд изменений в Закон «О местном самоуправлении в Украине», которыми предусмотрено, в частности, что в селах, поселках, определенных по решению местного совета объединенной территориальной громады, созданной в соответствии с Законом Украины «О добровольном объединении территориальных громад», за исключением ее административного центра, на срок полномочий местного совета избирается староста, который является должностным лицом местного самоуправления и по должности входит в состав исполнительного комитета совета объединенной территориальной общины.

Как справедливо отмечает И.В. Дробуш, «муниципально-правовой институт старосты имеет целью представление интересов жителей соответствующих территорий, создавших объединенную территориальную громаду и отдаленных территориально от самого представительного

органа местного самоуправления» [6, с. 50]. Предполагается, что именно староста сможет на должном уровне представлять их интересы в соответствующих органах местного самоуправления, доносить до членов исполнительного комитета, депутатского корпуса информацию о неотложных социальных нуждах, а также осуществлять контроль за исполнением принятых решений в интересах громады и доводить их до сведения жителей. Итак, староста должен не только представлять интересы жителей поселения в исполнительных органах совета общины, но и стать посредником по предоставлению жителям территориальной единицы административных услуг исполнительными органами совета общины, способствовать активизации деятельности, направленной на реализацию местных потребностей и интересов.

В научной литературе неоднократно подчеркивалась необходимость усиления вариативности организации местного самоуправления относительно возможности самостоятельного установления собственных административных структур. С этой целью, в частности, предлагалось признать за местными советами право самостоятельно определять систему, структуру собственных исполнительных органов, общее количество аппарата совета и его исполнительных органов, объем расходов на их содержание в пределах средств местного бюджета.

Однако, согласно новейшему Законопроекту о внесении изменений в Конституцию Украины, система органов местного самоуправления и в дальнейшем будет определяться достаточно жестко. При этом на уровне громад сохраняется троичная модель местного самоуправления, поскольку первичная компетенция и в дальнейшем будет распределяться между тремя органами – председателем общины, советом общины и ее исполнительными органами. Зато на уровне районов и областей будет формироваться дуалистическая модель местного самоуправления, где первичная компетенция распределяется между двумя органами – советом и исполнительным комитетом. Председатель исполнительного комитета районного, областного совета будет избираться соответствующим советом и самостоятельным субъектом муниципальной системы выступать не сможет.

При относительно жестком конституционно-правовом, а также законодательном регулировании территориальных громад и в дальнейшем будет практически отсутствовать возможность самостоятельно определять структурную организацию местного самоуправления, избирать ту или иную организационную модель. Вопрос, который может быть решен самостоятельно, – это определение системы и структуры исполнительных органов местных советов базового уровня. Однако и при этом все будет зависеть от требований новой редакции Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» (а ее принятие после проведения конституционной реформы в части децентрализации власти станет неизбежным) об обязательности или необязательности создания исполкомов, отделов и управлений, а также соответствующих требований подзаконных нормативных актов. По крайней мере, радует тот факт, что председателям областных, Киевского и Севастопольского городских, районных в городах советов, сельским, поселковым, городским головам при подготовке предложений по структуре исполнительного аппарата областных, районных, районных в городах советов, исполнительных органов сельских, поселковых, городских советов, общей численности аппарата советов и их исполнительных комитетов больше не надо соблюдать типовые штаты, приводимые в приложениях к Постановлению Кабинета Министров Украины от 03 декабря 1999 г. № 1349, поскольку с ноября 2014 г. оно утратило силу [7].

Из текста Законопроекта остается несколько непонятным системно-структурное строение исполнительных органов местного самоуправления. В нормах, посвященных районному и областному уровням местного самоуправления, упоминается только один исполнительный орган соответствующих советов – исполнительный комитет во главе с председателем, который избирается советом. Зато в нормах о самоуправлении на уровне громад речь идет о «исполнительных органах» (во множественном числе), а об исполнительных комитетах не упоминается вообще. В то же время речь идет о том, что голова громады возглавляет «исполнительный орган совета» (в единственном числе), однако какой именно – остается без ответа.

Отсюда можно сделать вывод, что законодатель пока не определился с системно-структурным строением исполнительных органов местного самоуправления на уровне общины. Теоретически возможны несколько вариантов: 1) сохранение существующей модели – коллегиальный орган общей компетенции (исполком) во главе с председателем общины + ряд единоначальных органов специальной компетенции (управлений, отделов) при руководящей роли исполкома; 2) переход на новую модель – единоначальный орган общей компетенции (исполком) во главе с председателем общины + ряд единоначальных органов специальной компетенции (управлений, отделов) при руководящей роли исполкома; 3) возврат к советской модели, когда единоначальные органы специальной компетенции (управления, отделы) считаются структурными подразделениями исполнительного комитета. Учитывая исторический опыт и современные политико-правовые реалии Украины, наиболее вероятным представляется первый вариант. Окончательный ответ на этот вопрос должен дать законодатель. Конечно, не исключается возможность предоставления права самим советам громад определять структуру своих органов, однако при отсутствии соответствующей нормы в Конституции такой подход представляется маловероятным.

Способствовать более полной реализации потенциала местного самоуправления, заложенного в действующей Конституции Украины, должно принятие новой редакции Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине». В частности, разработанный Минрегионстроем Законопроект предусматривает следующее: определение сферы местного самоуправления на основе закрепления в законе того, какие именно вопросы имеют местное значение, упорядочение соотношения полномочий советов базового уровня (сел, поселков, городов), их исполнительных органов, районных, областных советов, разграничение полномочий органов местного самоуправления и местных органов исполнительной власти, советов и их исполнительных органов, усиление персональной ответственности должностных лиц местного самоуправления за законность и результаты их деятельности, создание условий для недопущения коррупции. Значительное внимание в проекте данного Законопроекта уделено совершенствованию организационных механизмов местного самоуправления, обеспечению их соответствия Конституции Украины [8].

По итогам комплексного анализа будущих изменений системно-структурной организации местного самоуправления можно сделать следующие выводы. В Украине сохраняется европейская континентальная модель местного самоуправления, в рамках конституционной реформы приобретая целостность на всех уровнях административно-территориального устройства. Диффузия государственной

и муниципальной власти на уровне районов и областей исчезает, вместе с тем сохраняется государственный надзор за законностью функционирования местного самоуправления. Ликвидация местных государственных администраций как местных органов исполнительной власти общей компетенции закономерно приведет к передаче (делегированию) полномочий исполнительным комитетам областных и районных советов. Введение принципа субсидиарности означает перенос центра тяжести на базовый уровень – уровень общины. В то же время предлагаемые изменения предоставляют возможность для внедрения полноценной системы регионального и районного самоуправления. Конечным результатом реформирования местного самоуправления должно стать улучшение жизни украинцев граждан, построение современной, эффективной, конкурентоспособной страны.

Реформа местного самоуправления и территориальной организации власти в целом является крайне сложной и объемной задачей. Детальный и всесторонний анализ отдельных аспектов такого реформирования является важнейшим направлением дальнейших муниципально-правовых исследований.

Список использованной литературы:

1. Про Конституційну Комісію : Указ Президента України від 03 березня 2015 р. № 119/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 19. – Стор. 7. – Ст. 514.
2. Про включення до порядку денного другої сесії Верховної Ради України восьмого скликання законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) і про його направлення до Конституційного Суду України : Постанова Верховної Ради України від 16 липня 2015 р. № 622-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/622-viii>
3. Адаптація до нової системи місцевого самоврядування в Україні триватиме не менше двох років – Гройсман [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unian.ua/politico/1092915-ukrajina-adaptuetsya-do-novoji-sistemi-mistseвого-samovryaduvannya-ne-menshe-nij-za-2-roki-grojsman.html>
4. Серьогіна С.Г. Напрями вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні (довідь Комісії Конституційної Асамблеї з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування) / С.Г. Серьогіна // Конституційна Асамблея: політико-правові аспекти діяльності : бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів. – 2012. – № 6. – С. 45–59.
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.
6. Дробуш І.В. Староста як нова організаційна форма місцевого самоврядування та його участь у реалізації соціальної функції / І.В. Дробуш // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2014. – № 10–2. – Т. 1. – С. 48–51.
7. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 664 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 97. – Стор. 42. – Ст. 2789.
8. Про місцеве самоврядування в Україні : проект нової редакції Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minregionbud.gov.ua.