

Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva

**PRÁVNA VEDA A PRAX:
VÝZVY MODERNÝCH EURÓPSKYCH
INTEGRAČNÝCH PROCESOV**

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie

**PRÁVNA VEDA A PRAX: VÝZVY MODERNÝCH
EURÓPSKYCH INTEGRAČNÝCH PROCESOV**

medzinárodnej vedeckej konferencie

27. – 28. novembra 2015

Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva, Bratislava

BRATISLAVA 2015

MUNITSIPALNE PRÁVO

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ В ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНИХ КРАЇНАХ (НА ПРИКЛАДІ УКРАЇНИ ТА ЛАТВІЙСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ)

Закоморна К. О.

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
м. Харків, Україна*

На сучасному етапі українського державотворення у вітчизняних наукових і громадських колах існує розуміння ключової ролі місцевого самоврядування в консолідації суспільства і стабілізації існуючої політичної ситуації в Україні. На думку українських вчених, такі зміни Конституції України, як: ліквідація обласних і районних адміністрацій і впровадження префектів, переорієнтація функцій представників центру з виконавчо-розпорядчих на координаційні та контрольно-наглядові, будуть сприяти зміцненню законності і правопорядку в державі [1]. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р (214 р.) «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» реформування відбудеться у два етапи [2]. З метою реалізації цієї Концепції на першому етапі розробляються зміни до Конституції України. Так, за висновком Венеціанської комісії Ради Європи, поправки до Основного закону України, підготовлені Конституційною комісією, імплементують положення Європейської хартії місцевого самоврядування [3]. Наразі, отримавши позитивний висновок Конституційного Суду України, Верховна Рада України прийняла Постанову «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» [4]. На другому етапі передбачається провести інституційну реорганізацію місцевого управління з метою забезпечення фінансово-економічної життєздатності громад.

Варто зазначити, що в Україні вже зроблені важливі кроки в цьому напрямку. По-перше, Верховна Рада України ухвалила зміни до Бюджетного та Податкового Кодексів України, які запроваджують фінансову та фіскальну децентралізацію. По-друге, Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015 р.) сприяє створенню самодостатніх територіальних громад, які володіють матеріальними і фінансовими ресурсами, необхідними для ефективного виконання своїх функцій. Так, за даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, на серпень 2015 р. обласними радами прийнято рішення про утворення 78 об'єднаних територіальних громад. Зокрема, Хмельницькою обласною радою сформовано 23 об'єднані територіальні громади, Дніпропетровською – 10, Полтавською – 10, тощо. За словами очільника цього Міністерства, Державний фонд регіонального розвитку, який у 2015 р. передбачив 3 млрд. грн. з державного бюджету на

регіональні інфраструктурні проекти, в наступному році буде орієнтований на роботу виключно з об'єднаними територіальними громадами [5].

Як свідчать дослідження, сьогоднішня українська система локальної влади перебуває у стані, подібному до латвійського, який існував до значних структурних реформ місцевого управління. Зважаючи на це, зараз саме час для аналізу досвіду проведення цієї реформи в Латвії – новій державі-члену ЄС [6]. На відміну від України, в Латвійській Республіці відразу після розпаду Радянського Союзу одним із перших напрямів інституціональної трансформації стала реформа територіального устрою та місцевого управління. Обрання даної стратегії конституційно-правових перетворень не випадково, адже, за твердженням латвійських науковців, у силу близькості до щоденних потреб населення місцеве управління викликало у громадян більше довіри. Наприклад, за даними соціологічних опитувань, якщо тільки 16% жителів схвалюють діяльність Парламенту, то рівень довіри до дій органів місцевого самоврядування виріс до 48% [7, с. 76].

У 1996 р. Латвія, як і Україна, підписала Європейську хартію місцевого самоврядування (далі Хартія), а після її ратифікації цей міжнародний акт з 1.01. 1997 р. набув чинності на території латвійської держави (за винятком п. 8 ст. 9). Разом з тим, якщо, на жаль, в Україні і досі повністю не імplementовані її принципи, то в Латвії положення Хартії, будучи частиною національної системи права, мають пріоритетний характер і застосовуються безпосереднє. Наприклад, в своїх рішеннях Конституційний Суд Латвії акцентував на тому, що порушення Хартії вважаються еквівалентними порушенням основоположних засад державності, проголошеним в ст. 1 Конституції. Дана особлива юридична сила Хартії, по-перше, дозволяє окремим особам або місцевим органам влади посилаючись на Хартію у своїх скаргах в національних судах, та, по-друге, вплинула на лаконічне викладення принципів місцевого самоврядування в Конституції [8].

Так, відповідно до ст. 101 Основного закону (в ред. від 24.09.2004р.) кожен громадянин Латвії має право брати участь у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, а також знаходитися на цивільній службі. Самоврядування обирають повноправні громадяни Латвії та громадяни ЄС, які постійно проживають в Латвії [9]. За оцінкою латвійських правників, ця стаття у поєднанні зі ст. 1 Конституції запроваджує принцип місцевого самоврядування, який забезпечує мінімальну кількість претензій щодо організації місцевого самоврядування в демократичній і правовій державі [8]. Думаємо, що сучасний український досвід реформування Конституції в сфері місцевого управління доводить раціональність лаконізму бланкетної норми Основного закону Латвії.

Слід відзначити, що ще у 1993 р. Кабінет Міністрів Латвії ухвалив Концепцію реформування місцевого управління, в якій визначалися її три основні напрями: 1) правовий, фундаментом якого став Закон «Про місцеве управління» (1994 р.); 2) фінансовий, що забезпечувався Законами «Про бюджет місцевого самоврядування» (1995 р.) і «Про систему фінансового вирівнювання місцевого самоврядування» (1998 р.); 3) адміністративно-територіальний, реалізація якого відбувалася на основі Закону «Про адміністративно-територіальну реформу» (1998 р.). Поряд із іншими напрямками, значна увага приділялася адміністративно-територіальній реформі, оскільки її мета полягала в створенні адміністрати-

вних територій, економічно і фінансово спроможних, формуванні місцевих органів влади з професійною адміністрацією, а також в наданні жителям високоякісних послуг і поліпшенні інфраструктури муніципалітету [10]. Основними принципами організації об'єднаних муніципалітетів є: – визначення одного центру, який сприяє розвитку прилеглої території; – включення міських та сільських територій, поєднаних робочими місцями та інфраструктурою, яка забезпечує диверсифікацію розвитку ресурсів і дозволяє планувати ефективний розвиток території муніципалітету; – існування широкого спектру об'єктів інфраструктури, необхідних для ефективного виконання функцій регіонального місцевого управління [11].

На початку XXI ст. під впливом вступу Латвії до ЄС, фінанси якого не були розраховані на утримання великої кількості нечисельних громад, спочатку на підставі добровільного рішення громад, а потім відповідно до Закону «Про регіональний розвиток» (2002 р.) були сформовані 5 регіонів планування. Важливою частиною імплементації адміністративно-територіальної реформи стали урядові консультації з органами місцевого управління. Зокрема, тільки протягом 2003 – 2004 рр. було обговорено 102 проекти об'єднання муніципалітетів [11]. Надалі згідно з Законом «Про адміністративно-територіальну реформу» (у ред. 2005 і 2007 рр.) дворівневий адміністративний устрій, який включав 26 районів, 50 міст, 41 об'єднаних муніципалітетів, 424 приходів та 7 республіканських міст, а з 2009 став однорівневим – 9 республіканських міст і 110 об'єднаних муніципалітетів [12].

Література:

1. Серьогіна С.Г. Механізм стримувань і противаг на місцевому рівні сприятиме зміцненню законності й правопорядку в державі / С.Г. Серьогіна // Голос України. – №130 (6134) від 22.07.2015 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/article/257247>
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>
3. Preliminary Opinion on the proposed constitutional amendments regarding the judiciary of Ukraine (J. Scholsem, H. Suchocka, K. Tuori, P. Paczolay, G. Papuashvili, E. Tanchev, R. Kiener) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)008-e)
4. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади: Постанова, Проект від 31.08.2015 № 656-VIII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/656-19>
5. На місцеві вибори виходять 78 об'єднаних громад // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248411002
6. Ukraine's local governments look to Latvia for ways of reform // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lsm.lv/en/article/politics/ukraines-local-governments-look-to-latvia-for-ways-of-reform.a109106/>

7. Seimuskane L., Vilk I. Local Referendums as a Paradigm for Transformation of Citizens' Participation in Latvia // *Social Research*. – 2012. – № 3 (28). – 76 P. 76–86 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://vddb.library.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:J.04~2012~ISSN_1392-3110.N_3_28.PG_76-86/DS.002.1.01.ARTIC
8. Local and regional democracy in Latvia // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1844425&Site=COE>
9. Конституция Латвийской Республики: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=3&mid=8>
10. Bartkevičs E. Administrative territorial reforms in Latvia // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.varam.gov.lv/in.;>
11. History and progress of territorial reform in Latvia // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rapl.m.gov.lv/.../history%20and%20progr...>
12. Constitutional System of Latvia. University of Latvia and BSR INTERREG III В project «Promoting Spatial Development by Creating COMMon MINdscapes – COMMIn» // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://commin.org/upload/Latvia/LV_Country_and_Planning_System_in_English.pdf

PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY IN THE CONTEXT OF SOCIAL ORDER IN UKRAINE

Kuli-Ivanchenko K. K.

candidate of legal sciences,

teaching assistant of the Department of Constitutional Law

of the National University «Odesa Law Academy»

Odesa, Ukraine

One of fundamental principles of constitutional order in Ukraine is to acknowledge and ensure existence of local government – to acknowledge and ensure a right of territorial community to independently resolve issues of local significance pursuant to the Ukrainian Constitution and laws. Due to integration of provisions of the European Charter of Local Self-Government into national legislation activities of government authorities are now being embodied from acknowledgement and assurance of local government existence into further decentralization of governmental power with a purpose of realization of subsidiarity principle. It is worth to mention that law project works in Ukraine with regard to introduction of changes in the Ukrainian Constitution have long been in progress. One of innovations of a preliminarily approved by Verkhovna Rada of Ukraine Draft Law «On Introduction of Amendments to the Constitution of Ukraine in Terms of Decentralization of Power» is a norm stating that delimitation of powers among local authorities of communities, districts, regions is determined by law on the basis of subsidiarity principle [1, 2] (in general this principle consists in delegation by government authorities to local self-government authorities of specific powers that may be better realized by the latter.