

УДК 352.07

Г. І. Дутка

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії
та історії держави і права
Прикарпатського юридичного
інституту Національного
університету
«Одеська юридична академія»

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В АСПЕКТІ СТАНОВЛЕННЯ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ В УКРАЇНІ

Формування місцевого самоврядування виявилось одним із найбільш складних і суперечливих завдань становлення сучасної державності. На шляху демократичних процесів постав цілий комплекс політичних, економічних, соціальних, кадрових, психологічних та інших перепон. Системний характер муніципальної влади, її взаємозв'язків із державною владою та іншими інститутами політичної системи суспільства об'єктивно вимагає не тільки концептуального аналізу генезису інститутів місцевого самоврядування в історичній ретроспективі та виявлення чинників і умов становлення, системних та функціональних характеристик муніципальної влади в сучасній Україні, а й всебічного осмислення перспективного розвитку муніципальної демократії у контексті конституційної, адміністративної та інших реформ.

Метою статті є аналіз шляхів оптимізації системи місцевого самоврядування і місцевої демократії. Питанням розвитку місцевого самоврядування присвячені роботи М.Аракеляна, М.Баймуратова, О.Батанова, Н.Борденюка, В.Баранчикова, О.Бориславської, Ю.Делії, В.Кампо, А.Коваленка, В.Кравченка, М.Орзіха, М.Пухтинського, Т.Смирнової, Ю.Сурміна, О.Тодици, В.Шаповала та ін..

Місцеве самоврядування як принципово нова система організації

публічної влади на місцях, є одним із тих атрибутів сучасного конституціоналізму та соціально-правової демократичної державності, що, в контексті європейського вектора розвитку Української держави, вимагає свого усебічного конституювання та інституціоналізації на принципах гуманізму, людського виміру влади та верховенства права. Адже визнання державою інститутів місцевого самоврядування стало гаслом реформаторських дій усіх без винятку постсоціалістичних держав Європи, в тому числі України. Фундаментальними принципами проведення сучасних реформ проголошується децентралізація публічної влади та субсидіарність у наданні публічних послуг.

Водночас, якщо в таких європейських державах, як Польща, Литва, Латвія та інших країнах нової демократичної хвилі, реформи публічної влади привели до позитивних результатів, формування дієздатних територіальних громад та реального місцевого самоврядування, яке ефективно та незалежно від держави під власну відповідальність надає жителям різноманітні публічні послуги, то в Україні ефект від діяльності територіальних громад поки що не відчутний. Процеси формування дієздатних територіальних громад, незважаючи на розвиток муніципального законодавства, ратифікацію відповідних міжнародно-правових актів тощо не приводять до істотних зрушень у функціонуванні і розвитку суспільства і демократичної держави [1, с.118].

Ігноруючи природні можливості муніципальної демократії, українська державність протягом останніх років штучно створювала бар'єри на шляху перетворення України на ініціативну, розвинену та динамічно функціонуючу демократичну, соціально-правову державу, яка бажає та здатна забезпечити громадянам високі соціальні стандарти та гарантії розвитку на шляху до соціального прогресу. Так, з одного боку, ми бачили позитивне становлення – визнання місцевого самоврядування та прав територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування на конституційному рівні (ст. ст. 7, 140 Конституції України) та легалізацію принципів його правової, організаційної та економічної самостійності (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»), державне розуміння ролі місцевого самоврядування як «особливо важливого фактора становлення громадянського суспільства»,

та його розвитку як «одного з найпріоритетніших напрямів державної політики України» та всенародне оголошення курсу на формування «нації самоврядних громад» [1, с.119].

З другого боку, наочною є абсолютна відсутність державної волі у проведенні широкомасштабної муніципальної реформи, наявність патерналістських підходів.

Похідними від цієї непослідовності державної політики є невизначеність правосуб'єктності територіальної громади та її співвідношення з населенням, державою, нечітке розмежування функцій, повноважень, відповідальності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, суперечливість у визначення статусу комунальної власності, спільної власності територіальних громад, забезпеченні охорони громадського порядку, захисту основних та «локальних» прав членів територіальної громади [2]. Як наслідок – фіктивно-декларативний статус муніципальної влади.

У зв'язку з цим слід відмітити вплив на стан розвитку місцевого самоврядування таких рудиментів радянського минулого, як прагнення держави не відмовлятися від контролю усіх сфер людського буття, бюрократизм, безвідповідальність органів влади від усіх видів та рівнів, патерналістське мислення не лише населення, а й державних та комунальних службовців, представників депутатського корпусу та сільських, селищних, міських голів тощо. Концептуальне бачення політичного курсу, окресленого в Акті проголошення незалежності України та продовженого у Конституції України: запровадити модель сервісної держави, примусити владу працювати на інтереси громадянина, а не на власні, – не досягнута. У цьому плані Україна є яскравим негативним прикладом ігнорування як позитивного зарубіжного досвіду муніципального будівництва, так і концептуальних засад локальної демократії.

Поряд з цими чинниками (політичними, соціальними, економічними, духовно-моральними) не викликає сумнівів і те, що суттєвого реформування має зазнати насамперед конституційна модель місцевого самоврядування. Тому в контексті реформи місцевого

самоврядування варто розуміти констатуючу та інституціональну роль муніципальної влади як одного з ключових елементів системи конституційного ладу України.

Слід зазначити, що відразу після прийняття Конституції України її положення щодо місцевого самоврядування стали предметом гострої критики з боку муніципальної громадськості, політичних партій, науковців, окремих політиків тощо, що й актуалізувало необхідність внесення змін до Основного Закону в відповідній частині, детермінувавши появу ряду відповідних проектів. Велика кількість офіційних законопроектів та їх версій, авральний характер їх обговорень та, врешті-решт, швидке схвалення змін до Конституції наприкінці 2004р. призвело до ще більшої заплутаності у вітчизняній моделі місцевого самоврядування.

Концептуальний аналіз офіційних та інших законопроектів про внесення змін до Конституції, розроблених у 2003-2014 роках, дозволяє дійти висновку про наміри (або принаймні декларації) авторів майже усіх цих законопроектів змінити філософію усієї моделі врегулювання діяльності місцевого самоврядування. Власне, пропонується перейти від існуючої нині консервативної моделі місцевого самоврядування, за якої місцеве самоврядування здійснюється лише на рівні територіальних громад та на рівні регіонів – областей і районів, що має фактично символічний характер, до повноцінної системи місцевого самоврядування на усіх рівнях організації суспільства. Впровадження в Україні відомого світовій муніципальній практиці принципу повсюдності місцевого самоврядування створило б правові умови для активізації життєдіяльності територіальних громад у вирішенні завдань життєзабезпечення і розвитку територій міст, селищ та інших населених пунктів з урахуванням місцевої специфіки, соціально-економічних особливостей і культурно-історичних традицій громад і регіонів.

Ще однією проблемою майже усіх запропонованих законопроектів є недостатньо чітка розмежованість категорій «жителі» («жителі громади», «жителі населених пунктів», «члени громад») та «громадяни», а також юридичне оформлення їхньої конституційної та муніципальної правосуб'єктності (наприклад, проект, внесений народними депутатами

України А.Матвієнком, В.Мусіякою, О.Морозом, Ю.Ключковським та ін..). Адже членами територіальної громади та користувачами послуг, які надає місцеве самоврядування (можуть бути) не лише громадяни України, а й особи без громадянства, іноземці, які постійно проживають на відповідній території [3, с.122].

На рівні територіальних громад цілком змінюється система координат, яка панує у державі щодо прав людини. З рівня «громадянин - держава» права людини переходять на рівень «житель – орган місцевого самоврядування» та трансформуються у муніципальні права особистості. Цей підхід існує в деяких країнах (наприклад, Данії, Бельгії, Польщі, Латвії), безпосередньо пов'язаний із визнанням відмінності різних статусів публічної влади: державної влади як представника суспільства у цілому, його політичної влади і місцевого самоврядування – як публічної влади територіального колективу, є свідченням підвищеної ролі локально-територіального чинника у житті суспільства, створенням дієздатних територіальних громад, підтвердженням демократичних намірів національних держав та їх особливої уваги саме до мешканців певних територій.

Зважаючи на те, що будь-які обмеження права на участь у місцевому самоврядуванні залежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного чи соціального стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються, а також, враховуючи загальноєвропейські тенденції щодо прискореної інтеграції іноземців у територіальні громади на локальному рівні, зокрема, шляхом їх залучення до участі у різних формах муніципальної діяльності, з часом можна було б надати право участі у місцевих виборах, референдумах та інших формах безпосереднього волевиявлення населення за місцем проживання також і особам, які не мають громадянства України, однак постійно проживають на цій території (наприклад, протягом п'яти років перед черговими виборами), володіють певним нерухомим майном, сплачують місцеві податки і збори, беруть активну участь у муніципальному житті та відповідають саме тим правовим вимогам, які пред'являються до громадян України.

Зокрема, згідно зі ст. 6 Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні (Страсбург, 5 лютого 1992р.) держави-учасниці цього документа зобов'язуються надати кожному постійному мешканцю-іноземцю право голосувати та висувати свою кандидатуру на виборах до органів місцевого самоврядування, якщо він задовольняє тим правовим вимогам, які пред'являються громадянам, крім того, на законних підставах постійно мешкає у відповідній державі впродовж п'яти років, що передують виборам [4, с.220].

Багато зауважень викликають й інші позиції існуючих версій конституційно-проектних пропозицій, які стосуються, зокрема, або статусу районних та обласних рад, їх виконавчих органів у контексті здійснення ними їх функцій представництва спільних інтересів територіальних громад, так і в частині визначення поняття місцевого самоврядування як права і спроможності органів місцевого самоврядування (а не територіальних громад або жителів громад здійснювати в межах закону регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ або суспільними справами місцевого значення тощо.) Подальший розвиток місцевого самоврядування значною мірою залежить від вирішення проблеми реформування територіального устрою країни. Ряд вчених пропонують, по-перше, замінити «селище» на «містечко», по-друге, міста, містечка, села або об'єднання кількох населених пунктів визначити в системі адміністративно-територіального устрою України одним терміном «громади». При цьому громадою слід вважати адміністративно-територіальну одиницю та сукупність громадян України, які проживають на її території.

В окремих європейських країнах існує практика визначення одним терміном (комуна, громада, муніципалітет) місцевого колективу жителів і адміністративно-територіальної одиниці, однак запровадження такого порядку в Україні може бути пов'язане із значними труднощами. Та і одночасне використання для визначення територіальних одиниць термінів «село, містечко», «громади», «населені пункти» може внести плутанину в законотворчу роботу парламенту. Реформа територіального устрою, як вважає П. Любченко, не може бути «косметичною» чи направленою виключно на зміцнення управлінських систем публічної

влади, вона повинна здійснюватись відповідно до конституційних принципів, мати інноваційний характер і орієнтацію на потреби людини, територіальних громад в цілому [5, с.58].

Центральною позицією будь-яких нововведень повинно стати наближення влади до людей. Для цього слід зміцнити громаду, дати якнайбільше прав і ресурсів для їх забезпечення туди, де людини найбільше звертається до влади у повсякденному житті. Такі перетворення можливі лише за умови тісної координації їх з проведенням структурних реформ в інших сферах суспільного життя: житлово-комунального господарства, охорони здоров'я, освіти, пенсійного забезпечення, податкової, бюджетної сфери тощо.

Для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні потрібно невідкладно вирішити такі питання:

- а) поглиблення децентралізації влади;
- б) запровадження повноцінного регіонального самоврядування, створення виконавчих органів районними і обласними радами;
- в) розширення повноважень обласних рад і їх виконавчих органів шляхом передачі їм значної частини управлінських функцій з розв'язання регіональних проблем соціальної політики, економічного й науково-технічного розвитку;
- г) удосконалення територіального устрою країни.

Таким чином, можна з упевненістю сказати, що правова політика у сфері місцевого самоврядування нині істотно відстає від потреб та реалій сучасного суспільного розвитку. Законодавець переважно керується методом спроб і помилок, часто допускаються просто механічні запозичення тих чи інших юридичних інститутів, конструкцій з іноземного конституційного та муніципального законодавства і використання в законодавчих актах різних концептуальних підходів. Адже навіть у Конституції України та Європейській хартії місцевого самоврядування, ратифікованій нашим парламентом, закладені різні концептуальні підходи до визначення поняття, системи і засад місцевого самоврядування. У результаті органи публічної влади не мають єдиних конституційно-правових орієнтирів, сучасної юридичної ідеології, що

базується на загальноцивілізаційних цінностях і враховує особливості розвитку України.

Залишається не вирішеною проблема адаптації національного законодавства до міжнародно-правових стандартів організації місцевої влади. Згідно з європейськими стандартами в галузі місцевого самоврядування саме виборні органи є основними носіями самоврядних повноважень, головною формою самоорганізації територіальних громад. Тому у ст. 140 Конституції України проголошено, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Якщо порівняти поняття місцевого самоврядування у Конституції України і Європейської хартії про місцеве самоврядування, то маємо деякі розбіжності. Як зазначалося вище, місцеве самоврядування, відповідно до Основного Закону – це право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Стаття Хартії під місцевим самоврядуванням розуміє «Право і реальна спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, діючи в межах закону, під свою відповідальність в інтересах місцевого населення» [3]. Проте парламентом України Хартія на той час так і не була ратифікована.

Також у Конституції України не було закріплено право місцевого самоврядування на свій автономний від держави бюджет та свої податки і збори. Ст. 95 Конституції України стосовно бюджетної системи України встановила, що вона будується на засадах справедливого неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Про те, що бюджетну систему становлять державний бюджет та автономний від державного місцевий бюджет, в Конституції не зазначено. Крім того, не знайшов відображення в Основному Законі порядок формування місцевих рад районного та обласного рівнів, що також створювало проблеми функціонування органів місцевого самоврядування. Процес змін, який був закладений Конституцією України, потребує обов'язкового законодавчого закріплення базовими законами.

Таким чином, досягнення оптимального рівня взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування є першочерговою умовою для досягнення політичної стабілізації в Україні. Ця мета може бути досягнута тільки тоді, коли система місцевого самоврядування сприйматиметься не як «нижчий» рівень в ієрархії органів державного управління, а як самостійний інститут публічної влади. Бажання залишатися в рамках патерналістської моделі місцевого самоврядування є чинником, що стоїть на заваді розвитку громадянських свобод, демократії і значно гальмує розвиток місцевого самоврядування.

Література

1. Батанов О. Концептуальні аспекти реформи конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні / О. Батанов // Право України. – 2009. – № 12. – 117-125с.
2. Бориславська О. Місцеве самоврядування як форма децентралізації та гарантія демократичного політичного режиму / О. Бориславська // Вісник Львівського університету. – серія юрид.. – 2011. – вип.. 52. – с.127-133
3. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія /О.В.Батанов / За заг. ред В.Ф. Погорілка. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 512 с.
4. Конвенція про участь іноземців в суспільному житті на місцевому рівні 1992р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_318.
5. Любченко П. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні підходи реформування / П.Любченко // Право України. – 2009. – № 5.–с.55-60.

Анотація

Дутка Г.І. Основні напрямки розвитку місцевого самоврядування в аспекті становлення конституціоналізму в Україні. – Стаття.

Стаття присвячена розгляду проблем розвитку місцевого самоврядування в умовах формування та розвитку конституціоналізму в Україні. Досліджено недоліки конституційно-правового закріплення форм безпосереднього здійснення місцевого самоврядування в Україні та окреслено шляхи їх вдосконалення.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, форми безпосередньої демократії, конституційно-правове регулювання.

Аннотация

Дутка Г.И. Основные направления развития местного самоуправления в аспекте становления конституционализма в Украине. – Статья.

Стаття посвящена рассмотрению проблем развития местного самоуправления в условиях формирования и развития конституционализма в Украине. Исследовано недостатки конституционно-правового закрепления форм непосредственного осуществления местного самоуправления в Украине и очерчены пути их усовершенствования.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная община, формы непосредственной демократии, конституционно-правовое регулирование.

Summary

Dutka G.I. The Main Directions of Local Governments' Development in Terms of the Formation of Constitutionalism in Ukraine. – Article.

The article is devoted to the problems of local government in the formation and development of constitutionalism in Ukraine. The shortcomings of constitutional and legal forms of direct realization of local government in Ukraine and ways to improve them.

Key words: local government, local community, forms of direct democracy, constitutional and legal regulation.



УДК 340.114

А. О. Запорожченко

асистент кафедри права ЄС і
порівняльного правознавства
Національного університету
«Одеська юридична академія»

«ЕВТАНАЗІЯ» ТА «ПРАВО ПОМЕРТИ ЛЕГКО ТА ГІДНО»: КВІТЕНСЕНЦІЯ ТЕРМІНІВ ТА ЇХ СПІВВІДНОШЕННЯ

Постановка проблеми. Останнім часом проблема правового статусу людини та громадянина набувають вагому актуальність. Підвищений інтерес до зазначеної проблеми обумовлюється перш за все тим, що більшість з країн пострадянського простору переживають період переоцінки суспільних пріоритетів та соціальних цінностей.

Особливу цікавість викликає таке «ноу-хау» в галузі прав людини як право на смерть, задовольняючи який виникає ряд питань, зокрема: як співвідноситься між собою евтаназія, право на смерть та право на життя?