



ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.075

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

КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА В РЕСПУБЛІЦІ КАЗАХСТАН

У преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування вказано, що органи місцевого самоврядування є однією з головних основ будь-якого демократичного ладу [1].

Для багатьох країн пострадянського простору однією з найважливіших проблем є ефективна організація місцевого самоврядування. Не стали винятком також Україна й Республіка Казахстан. Незважаючи на те, що нині обидві країни є унітарними державами, у них застосовані дві різні форми правління (парламентсько-президентська та президентська), які суттєво впливають на зміст місцевого самоврядування.

Побудова демократичної правової держави передбачає створення ефективної децентралізованої системи публічної влади, яка має ґрунтуватись на верховенстві волі народу та пріоритеті людини як найвищої соціальної цінності. Зазначені завдання неможливо реалізувати без розбудови повноцінної системи місцевого самоврядування. Актуальність проблеми посилюється також зовнішньополітичним пріоритетом державної політики України: взятий нею курс на вступ до Європейського Союзу зумовив необхідність узгодження національного законодавства з європейськими та світовими правовими стандартами; саме сьогодні особливо гостро постало питання, у якому напрямі

мі розвиватиметься місцеве самоврядування в пострадянських державах, у тому числі в Україні, чи зможе цей інститут вирішити завдання, які на нього покладаються; які проблеми необхідно вирішити для сприятливого розвитку органів місцевого самоврядування в демократичній правовій державі. При цьому досвід Республіки Казахстан сприятиме розвитку дієвого місцевого самоврядування в Україні.

Ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування визначила нові принципи організації й функціонування органів місцевого самоврядування, а також напрями їх реформування. Однак, незважаючи на значний обсяг нормативно-правових документів, які регламентують процеси становлення й розвитку місцевого самоврядування, дослідження сучасного стану місцевої демократії показують низький рівень ефективності діючої в Україні системи місцевих органів влади. Питання вдосконалення системи місцевого самоврядування пов'язується з внесенням змін до чинної Конституції України.

Після проголошення незалежності України та становлення в національній юридичній науці школи муніципального права почався процес формування сучасних поглядів на муніципально-правову проблематику, зокрема й на становлення та розвиток місцевого



самоврядування. Ці питання знайшли відображення в працях М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, В.І. Борденюка, Ф.Г. Бурчака, І.П. Бутка, В.М. Кампо, М.І. Козюбри, А.Р. Крусян, О.Л. Копиленка, М.П. Орзіха, Б.А. Пережняка, М.О. Пухтинського, А.О. Селіванова, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Фрицького, Л.П. Юзькова та багатьох інших учених.

Відповідно до ст. 7 Конституції України в Україні визнається й гарантується місцеве самоврядування [2]. Гарантованість прав місцевого самоврядування є необхідною передумовою його організації, функціонування та розвитку в будь-якій демократичній державі. На відміну від Конституції України Конституція Республіки Казахстан у ст. 89 лише визнає місцеве самоврядування, яке забезпечує самостійне вирішення населенням питань місцевого значення [3].

Конституція України 1996 р. в ч. 3 ст. 143 проголошує: «Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють загальні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, є районні й обласні ради. Сільські, селищні, міські ради можуть за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення та наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна». Таким чином, законодавець на конституційному рівні здійснив закріплення кола основних суб'єктів місцевого самоврядування, що функціонують у межах територіальної самоорганізації жителів на локальному рівні соціуму. Цей перелік отримав розширювальне тлумачення й подальшу конкретизацію, що визначає правовий статус цих суб'єктів, у профільному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [4]. Вважаємо, що закріплення в ст. 140

Конституції України правового стану територіальної громади відповідає міжнародній практиці, яка склалася. Однак існуючу потребу в докладнішій її характеристиці, яка мала міститись у профільному законодавстві про місцеве самоврядування, на практиці не було реалізовано.

Що стосується Республіки Казахстан, то раніше, до внесення змін і доповнень від 21 травня 2007 р., Конституція Республіки Казахстан, прийнята в 1995 р., відділяла місцеве самоврядування від місцевого державного управління. Наприклад, п. 2 ст. 89 цього документа встановлював, що місцеве самоврядування здійснюється населенням безпосередньо шляхом виборів, а також через виборні інші органи місцевого самоврядування в сільських і міських місцевих спільнотах, що охоплюють території, на яких компактно проживають групи населення. Тим самим підкреслювалось, що місцеве самоврядування загалом та органи місцевого самоврядування зокрема є відокремленими від органів державного управління, у тому числі від місцевого державного управління; отже, органи місцевого самоврядування не входили до системи державних органів. Інакше кажучи, місцеве самоврядування не могло здійснюватись державними органами, наприклад місцевими представницькими органами – масліхатами.

21 травня 2007 р. в Конституцію Республіки Казахстан (1995 р.) Законом Республіки Казахстан «Про внесення змін і доповнень до Конституції Республіки Казахстан» [5, с. 2] було внесено поправки в ті чи інші норми акта, у тому числі в ст. 89 щодо питань місцевого самоврядування. У редакції цього закону п. 2 ст. 89 Конституції Республіки Казахстан 1995 р. сьогодні встановлює, що місцеве самоврядування здійснюється населенням безпосередньо, а також через масліхатів та інші органи місцевого самоврядування в місцевих громадах, що охоплюють території, на яких компактно проживають групи населення.



Це означає, що місцеве самоврядування може здійснюватись не лише громадськими інститутами, а й державними органами в особі, наприклад, масліхатів. Тим самим стерто межу між державними органами та органами місцевого самоврядування з питань здійснення місцевого самоврядування. Крім того, Конституція Республіки Казахстан 1995 р. з поправками від 21 травня 2007 р. встановлює, що органами місцевого самоврядування, відповідно до закону, може делегуватися здійснення державних функцій (п. 2 ст. 89). Можна говорити, що, крім масліхатів, ті чи інші органи місцевого самоврядування як громадські інститути можуть виконувати функції, які властиві державним інститутам, якщо такі повноваження будуть прописані в законі. Закон Республіки Казахстан «Про місцеве державне управління і самоврядування в Республіці Казахстан» від 23 січня 2001 р., який у початковій редакції було прийнято під назвою «Про місцеве державне управління в Республіці Казахстан», встановив, що акім області, району, міста, району в місті, аульного (сільського) округу, селища та аулу (села), що не входить до складу аульного (сільського) округу, поряд із функціями державного управління здійснює функції органів місцевого самоврядування (ст. 2-1). Тим самим місцеве самоврядування, згідно із цим законом, може здійснюватись не лише місцевими представницькими органами – масліхатами, а й акімами, які є представниками Президента Республіки Казахстан та Уряду Республіки Казахстан. Таким чином, у правовій площині в Республіці Казахстан на рівні місцевого самоврядування відбулось деяке злиття суспільних і державних інститутів.

На відміну від Конституції Республіки Казахстан 1995 р., Конституція України 1996 р. в ст. 5 зазначає, що органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади. Проте ч. ч. 3, 4 ст. 143 Конституції України закріплюють, що орга-

нам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Далі зазначається, що з питань здійснення органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Згідно зі ст. 3 Європейської хартії про місцеве самоврядування під ним розуміються право й спроможність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ та управляти нею, дія в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Концептуальні основи побудови розвинутої системи місцевого самоврядування в Республіці Казахстан, такі як самостійна форма здійснення влади народу, економічна основа місцевого самоврядування, існування муніципальної власності поряд з іншими формами власності, насамперед мають закладатись у Конституції Республіки Казахстан.

Сучасна казахстанська система державного управління побудована за ієрархічним принципом. Органи влади кожного рівня управління підпорядковуються органам вищого рівня та не несуть політичну відповідальність перед населенням за свою діяльність. Політична відповідальність цілком лежить на центральних органах влади. Подібна система не дає місцевим керівникам, місцевим представницьким органам необхідну мотивацію для ініціативної, повноцінної роботи щодо соціально-економічного розвитку своїх регіонів [6, с. 64]. До того ж Казахстан досі не має повноцінної системи місцевого самоврядування, хоча її було проголошено Конституцією Республіки Казахстан 1995 р.

Поділ повноважень і функцій у Республіці Казахстан між різними рівнями влади призводить до перекладення відповідальності з одного на інший та загальної неефективності роботи державного апарату. Система місцевого державного управління в Республіці Казахстан складається з місцевих



представницьких органів і місцевих виконавчих органів; воно є складовою частиною держави та керується єдиними для Республіки Казахстан принципами державної діяльності [7, с. 81]. Отже, місцеве державне управління походить від державної влади. Проте це не означає, що місцеве державне управління взагалі не враховує місцеві особливості та не вирішує місцеві проблеми.

Республіка Казахстан сьогодні виходить на якісно новий рівень розвитку державності. Ця обставина вимагає проведення кардинальних перетворень у системі державної влади й управління. У зв'язку із цим за ступенем актуальності на перший план виступають реформування місцевих органів влади й поетапне становлення місцевого самоврядування, яке варто розглядати як частину загальної стратегії державного будівництва в Республіці Казахстан. З огляду на те, що дієве місцеве самоврядування є об'єктивною необхідністю для будь-якої сучасної демократичної держави, Л.В. Мацупа вважає за доцільне викласти п. 2 ст. 3 Конституції Республіки Казахстан у такій редакції: «Народ здійснює свою владу безпосередньо через республіканський референдум і вільні вибори, а також делегує здійснення своєї влади державним органам та органам місцевого самоврядування» [8, с. 13]. Таким чином, наведена норма відповідала б цінностям, закріпленим як у Європейській хартії місцевого самоврядування, так і в Конституції України.

З огляду на вказане необхідно зазначити, що конституційні основи місцевого самоврядування в Україні та Республіці Казахстан постійно вдосконалюються. Однак багато питань, що стосуються ефективності системи місцевого державного управління й самоврядування, залишаються невирішеними. Зокрема, як в Україні, так і в Республіці Казахстан досі не з'ясовано питання, що стосуються децентралізації влади, тобто передачі повноважень від центру до регіонів (з розширенням

повноважень масліхатів щодо виконавчих органів влади й кола вирішуваних ними питань, що дозволило б посилити самостійність та ефективність місцевих органів влади (акіматів і масліхатів) у вирішенні питань територіального розвитку) та розмежування повноважень органів державної влади й органів місцевого самоврядування, посилення фінансової спроможності органів регіонального самоврядування та підвищення відповідальності органів місцевої влади перед громадянами.

Сподіваємось, що внесення поправок до чинного законодавства дозволить вирішити багато проблем не лише місцевого державного управління, а й місцевого самоврядування в аналізованих країнах пострадянського простору.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, питання місцевого значення, масліхат, акімат.

У статті розглянуто конституційні основи місцевого самоврядування в Україні та в Республіці Казахстан. Незважаючи на те, що в державах присутні різні форми правління, які по-різному впливають на місцеве самоврядування, у них є як спільні риси, так і відмінності. Проаналізовано характерні особливості функціонування органів державного управління й місцевого самоврядування в Україні та в Республіці Казахстан.

В статье рассмотрены конституционные основы местного самоуправления в Украине и в Республике Казахстан. Несмотря на то, что в государствах присутствуют различные формы правления, которые по-разному влияют на местное самоуправление, у них есть как общие черты, так и различия. Проанализированы характерные особенности функционирования органов государственного управления и местного самоуправления в Украине и в Республике Казахстан.

The article examines the constitutional framework of local self-govern-



ment in Ukraine and the Republic of Kazakhstan. Despite the fact that in the States there are various forms of government that have different impacts on local government, they have similarities and differences. The author analyzed the typical features of functioning of state administration bodies and local self-government in Ukraine and the Republic of Kazakhstan.

Література

1. Європейська Хартія про місцеве самоврядування // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1–2. – С. 90–94.
 2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
 3. Конституція Республіки Казахстан : Закон Республіки Казахстан от 30 августа 1995 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.akorda.in/ru/official_documents/constitution.
 4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. //

Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

5. О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан : Закон Республики Казахстан от 21 мая 2007 г. № 254-III // Казахстанская правда. – 2007. – 22 мая. – С. 2.

6. Курманбаев С.К. Структура, функции и методы работы местного самоуправления в Республике Казахстан / С.К. Курманбаев // Муниципальный менеджмент : [учеб. пособие] / [С.К. Курманбаев, Г.Н. Гамарник и др.] ; под ред. С.К. Курманбаева. – Алматы : Экономика, 2010. – С. 61–68.

7. Нурмагамбетов Р.Г. Конституционное право Республики Казахстан (в вопросах и ответах) / Р.Г. Нурмагамбетов. – Костанай, 2010. – 134 с.

8. Мацупа Л.В. Конституционно-правовые основы деятельности маслихатов – местных представительных органов Республики Казахстан : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Л.В. Мацупа ; Челябинский гос. ун-т. – Челябинск, 2005. – 236 с.

