

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

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПЕРСПЕКТИВИ ВИКОРИСТАННЯ ДОСВІДУ ГРУЗІЇ

Побудова демократичної правової держави передбачає створення ефективної децентралізованої системи публічної влади, яка ґрунтувалася б на верховенстві волі народу та пріоритеті людини як найвищої соціальної цінності. Зазначені завдання неможливо реалізувати без розбудови повноцінної системи місцевого самоврядування.

Актуальність проблеми також підсилюється зовнішньополітичним пріоритетом державної політики України: взятий нею курс на вступ до Європейського Союзу зумовив необхідність приведення національного законодавства до рівня європейських та світових правових стандартів, та й тому, що саме сьогодні особливо гостро постало питання, в якому саме напрямі буде розвиватися місцеве самоврядування в пострадянських державах, у тому числі й в Україні, чи зможе цей інститут вирішити задачі, які на нього покладаються, і які проблеми необхідно вирішити для сприятливого розвитку органів місцевого самоврядування в нашій демократичній правовій державі.

Крім того, треба зазначити, що ратифікація Україною такого найважливішого документу, як Європейська хартія місцевого самоврядування, визначила нові принципи організації та функціонування всієї системи місцевого самоврядування, а також запровадила новітні демократичні напрями її вдосконалення та дієвого реформування в умовах побудови правової демократичної держави. Однак, незважаючи на значний обсяг нормативно-правових

документів, що регламентують процеси становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування, дослідження сучасного стану місцевої демократії показують низький рівень ефективності діючої в Україні системи місцевого самоврядування.

При цьому питання вдосконалення сучасної системи місцевого самоврядування пов'язане передусім із внесенням змін як до чинної Конституції України, так і до профільного законодавства у сфері місцевого самоврядування, де досвід Грузії буде позитивно використано для дієвого реформування місцевого самоврядування в Україні.

Після проголошення незалежності України й становлення в національній юридичній науці сучасної школи муніципального права почався процес формування поглядів на муніципально-правову проблематику, зокрема на становлення та розвиток місцевого самоврядування. Ця проблематика знайшла своє особливе місце в працях Баймуратова М.О., Бальція Ю.Ю., Батанова О.В., Борденюка В.І., Кампо В.М., Козюбри М.І., Крусян А.Р., Копиленка О.Л., Мішина Н.В., Орзіха М.П., Пережняка Б.А., Пухтинського М.О., Шаповала В.М., Шемшученка Ю.С., Фрицького О.Ф., Юзькова Л.П. та багато інших. Що стосується вчених, які займалися муніципально-правовою проблематикою в Грузії, то треба відзначити таких як Апаکیدзе А.М., Бакрадзе Л.М., Бардавелідзе В.В., Гавтадзе Г.Н., Накашидзе Б.М., Чехладзе Л.Т. тощо.



Конституційно-правова регламентація місцевого самоврядування в Грузії становить Конституція Грузії, Європейська хартія про місцеве самоврядування, Кодекс про місцеве самоврядування, міжнародні договори та угоди Грузії, інші законодавчі та підзаконні акти Грузії. Що стосується України, то в неї теж великий масив нормативно-правових актів щодо сфери місцевого самоврядування, починаючи з Конституції України та закінчуючи законодавчими та підзаконними нормативно-правовими актами. Але хотілося би відмітити, виходячи з конституційно-правової регламентації місцевого самоврядування, що в Україні, на відміну від Грузії, дотепер, на жаль, немає Муніципального кодексу України (Кодексу законів про місцеве самоврядування), проект якого ще в 2001 році обговорювався на кафедрі конституційного права Одеської національної юридичної академії [1]. Вважаємо, що цю прогалину в нормативно-правовому масиві у сфері місцевого самоврядування треба негайно подолати та прийняти довгоочікуваний Муніципальний кодекс України, що ще більш наблизить Україну до міжнародних стандартів місцевого самоврядування та управління.

Ще одним вагомим питанням щодо нормативно-правової регламентації законодавства місцевого самоврядування є процес імплементації принципів Хартії в законодавство України, який натепер має як суб'єктивні, так й об'єктивні проблеми, що призводять до гальмування процесу становлення повноцінної та ефективної системи місцевого самоврядування в державі та запровадження дієвого врядування на місцевому рівні.

Функціональний зміст процесу імплементації принципів Хартії полягає не тільки в діяльності держави щодо нормативного закріплення, а й у максимальному запровадженні та реалізації на практиці положень, що закріплені в Хартії, при цьому сам процес імплементації має бути постійним та не може мати чіткі часові рамки. Сьогодні,

не виконуючи свої зобов'язання щодо повноцінної імплементації принципів Хартії, Україна, на відміну від Грузії, сповільнює процес європейської інтеграції та проведення реальних широкомасштабних реформ у сфері місцевого самоврядування.

Прийняття Конституції України 28 червня 1996 року [2] та Конституції Грузії 24 серпня 1995 року [3] дало потужний імпульс для радикальних процесів демократизації суспільства і держави як в Україні, так і в Грузії.

Складовою частиною процесу демократизації як Української, так і Грузинської держав стало закріплення окремих розділів (глав) у Конституції України та Конституції Грузії, які стосуються безпосередньо місцевого самоврядування, що, безумовно, підкреслює те, що місцеве самоврядування в цих державах є не тільки досить складним і багатоплановим соціальним феноменом і правовим інститутом, а й стало реалією сучасного демократичного суспільного життя.

Відповідно до ст. 7 Конституції України, «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування». Гарантованість прав місцевого самоврядування є необхідною передумовою її організації, функціонування та розвитку в будь-якій демократичній державі. На відміну від Конституції України, в ст. 2 п. 4 Конституції Грузії зазначається, що «питання місцевого значення громадяни Грузії вирішують за допомогою місцевого самоврядування без шкоди для державного суверенітету. Посади керівників представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування є виборними. Порядок створення, повноваження органів місцевого самоврядування та їх відносини з державними органами визначаються органічним законом».

Сучасна Конституція України закріплює, що «місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські,



селищні, міські ради та їхні виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють загальні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні й обласні ради. Сільські, селищні, міські ради можуть вирішувати за ініціативою жителів, чи створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна» (ч. 3 ст. 143). Таким чином, законодавець на конституційному рівні здійснив закріплення кола основних суб'єктів місцевого самоврядування, функціонуючих у межах територіальної самоорганізації жителів на локальному рівні соціуму. Цей перелік знайшов своє розширювальне тлумачення і подальшу конкретизацію, що визначає правовий статус цих суб'єктів, у профільному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [4]. Уявляється, що закріплення в Конституції України (ст. 140) правового положення територіальної громади відповідає міжнародній практиці, що склалася. Проте існуюча потреба в докладнішій її характеристиці, яка повинна була міститися у профільному законодавстві про місцеве самоврядування, на практиці реалізована не була.

На відміну від Конституції України, глава 7(1) Конституції Грузії визначає лише основні понятійні категорії стосовно місцевого самоврядування, які більш детально знаходять своє відображення в Кодексі про місцеве самоврядування [5].

З точки зору вдосконалення місцевого самоврядування в Грузії варто наголосити, що згідно з ч. 2 ст. 5 Конституції Грузії, «Народ здійснює свою владу за допомогою референдуму, інших форм безпосередньої демократії і через своїх представників». Водночас, побоюючись використання механізму референдуму або плебісциту сепаратистами, грузинське законодавство не передбачає його проведення на місцевому рівні, проте Кодекс про місцеве самоврядування дає можливість гро-

мадянам право участі в інших формах прямої демократії, таких як загальні збори жителів, петиція, ініціатива відставки управителя/мера.

Відповідно до ст. 2 Кодексу про місцеве самоврядування Грузії, під місцевим самоврядуванням розуміють право та спроможність громадян Грузії, зареєстрованих у самоврядній одиниці, вирішувати на основі законодавства Грузії питання місцевого значення за допомогою обраних ними органів місцевого самоврядування.

Щодо системи місцевого самоврядування Грузії хотілося б зупинитися на виборах до представницького органу місцевого самоврядування Грузії, який носить назву Сакребуло (рада) й обирається за змішаною мажоритарно-пропорційною системою. При цьому його членом може стати тільки громадянин Грузії, вік якого до дня виборів становив 21 і більше років, та який проживає в країні не менше 5 років, у тому числі 2 роки до призначення виборів. Тобто ми бачимо, що віковий ценз щодо членства в раді більше, ніж в інших пострадянських державах, наприклад, в Україні віковий ценз для обрання у відповідну місцеву раду згідно з чинним законодавством становить 18 років. Що стосується обрання мера/управителя в Грузії, то тут ми бачимо теж вищий віковий ценз на зайняття цієї посади, який становить 25 років і більше, на відміну від України, де він становить 18 років, як і для депутатів місцевих рад, тобто з моменту повної дієздатності.

Вважаємо, що встановлення вищого вікового цензу у сфері місцевого самоврядування України, а саме під час обрання відповідних депутатів місцевих рад, голів та старост в Україні, буде сприятливо впливати на вирішення багатьох питань місцевого значення.

Позитивним досвідом у сфері місцевого самоврядування Грузії є також те, що засідання колегіальних органів муніципалітетів (ради, її комісії і робочих груп, уряду Тбілісі) відкриті, кожен може бути присутнім на них



без попереднього на те дозволу. Для бажаючих у залі засідань повинні бути виділені місця, якщо ж місць на всіх не вистачає, апарат мера зобов'язаний технічними засобами забезпечити, щоб засідання чули всі бажаючі. З дозволу голови засідання присутні можуть звертатися з питаннями до виступаючих, робити оголошення, давати роз'яснення та надавати інформацію. Для участі в роботі комісій та тимчасових робочих груп ради можуть бути запрошені представники громадськості, експерти. Саме цього зараз, на жаль, не вистачає нашим сільським, селищним, міським головам України, а саме належного забезпечення участі громадськості на своїх засіданнях.

Таким чином, виходячи з вищесказаного, треба зазначити, що Україні як правовій демократичній державі вкрай необхідно проведення демократичних реформ, однією з яких повинна бути реформа місцевого самоврядування, де позитивний досвід побудови місцевого самоврядування в Грузії та в інших пострадянських державах буде сприяти її ефективнішому проведенню на правових демократичних засадах.

Ключові слова: Конституція України, Конституція Грузії, місцеве самоврядування, віковий ценз, мер, рада.

Стаття присвячена шляхам удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні з використанням позитивного досвіду розвитку місцевого самоврядування в Грузії. Зазначено, що створення ефективної децентралізованої системи публічної влади неможливо реалізувати без розбудови повноцінної системи місцевого самоврядування. Наголошено на необхідності використання грузинського досвіду в реформуванні місцевого самоврядування в Україні.

Стаття посвящена путям совершенствования системы местного самоуправления в Украине с использованием положительного опыта развития местного самоуправления в Грузии. Отмечено, что создание эффективной децентрализованной системы публичной власти невозможно реализовать без развития полноценной системы местного самоуправления. Отмечена необходимость использования грузинского опыта в реформировании местного самоуправления в Украине.

The article is devoted to ways of improving the system of local self-government in Ukraine, using positive evidence of the development of local self-government in Georgia. It is noted that the creation of an effective decentralized system of public authority cannot be realized without the development of a fully-fledged system of local self-government. The necessity of using Georgian experience in reforming local self-government in Ukraine is emphasized.

Література

1. Бальцій Ю.Ю. Проект Муниципального кодексу України ; огляд підготовлено М. Орзіх. Юридичний вісник. 2001. № 2. С. 112–113.
2. Конституція України : Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Конституція Грузиї. URL: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/openssl.pdf?docid=548f04404>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
5. Кодекс о местном самоуправлении. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/2244429/4/ru/pdf>.

