

Круглий стіл «Місьцеве самоврядування: міжнародні стандарти та їх відображення в національному законодавстві»

ІНФОРМАЦІЯ ПРО НАУКОВИЙ ЗАХІД

7 грудня 2016 року в Академії праці, соціальних відносин і туризму відбувся круглий стіл на тему **«Місьцеве самоврядування: міжнародні стандарти та їх відображення в національному законодавстві»**, приурочений до Дня місцевого самоврядування.

Учасниками наукового заходу стали провідні вітчизняні науковці у галузі муніципального права, правозахисники, представники територіальних громад, представники громадськості та розробники законодавства України про місьцеве самоврядування. Під час дискусії обговорювались як теоретико-правові питання щодо співвідношення між міжнародним та місцевим правом місцевого самоврядування, так і практичні аспекти реалізації політики децентралізації в Україні, формування спроможних територіальних громад, взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськими організаціями.

Редакція «Вісника Академії праці, соціальних відносин і туризму» пропонує ознайомитися з тезами деяких виступів учасників цього круглого столу.

ТЕЗИ ДОПОВІДЕЙ НА КРУГЛОМУ СТОЛІ

ПРИНЦИПИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Кравченко В. В.

Канд. юрид. наук, професор кафедри конституційного, адміністративного та господарського права Академії праці, соціальних відносин і туризму

Проблематика імплементації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія) в чинному законодавстві України набула актуальності одразу ж після її ратифікації Верховною Радою України в 1997 році, що обумовило появу низки наукових та науково-методичних публікацій [1]. Її актуалізація на сучасному етапі зумовлена, по-перше, реформою місцевого самоврядування та необхідністю формування нормативно-правової основи такого реформування з урахуванням сучасних міжнародних стандартів, по-друге, потребами розбудови організаційно-правових механізмів реалізації положень Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [2]. Значна увага науковців, державних, муніципальних та громадських діячів до зазначених питань пов'язана, на нашу думку, з трьома аспектами: 1) недостатньо повним відтворенням принципів Хартії в Конституції України [3] та в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4]; 2) з недоліками офіційного перекладу тексту Хартії українською мовою [5]¹, наслідком чого є неоднозначне тлумаченням окремих її положень в процесі законопроектувальної діяльності та в наукових джерелах, що спричиняє відмінності у концептуальному розумінні й організації муніципальної влади [6; 7]; 3) наявністю суттєвих перешкод на шляху реалізації цих принципів в практиці державного будівництва України.

В умовах реформування системи територіальної організації влади в Україні набуває особливого ваги питання про те, яка саме модель вла-

¹ В свою чергу, це є результатом термінологічної неоднозначності англійської та французької версій тексту Хартії.

ди отримує закріплення на конституційному та законодавчому рівнях – «європейська (демократична)», що передбачає широку децентралізацію управління на засадах субсидіарності, чи стара «пострадянська (бюрократична)» зі значною централізацією владних повноважень та фінансових ресурсів в руках виконавчої влади і надмірною адміністративною опікою за органами місцевого самоврядування з боку держави. А з огляду на те, що при ратифікації Хартії Україною не було зроблено жодних декларацій або застережень, то при визначенні нової моделі влади неодмінно постане питання, якою мірою будуть виконані міжнародні зобов'язання держави.

Якщо в цілому характеризувати зміст Хартії, то в ній можна виділити такі найважливіші принципи, що мають основоположне значення для формування сучасної європейської моделі влади на субнаціональних територіальних рівнях:

1. Визнання місцевого самоврядування в національному законодавстві і, по можливості, в конституції (ст. 2).

2. Реальності місцевого самоврядування, що обумовлює його зміст як право і спроможність місцевих властей здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ (ст. 3).

3. Підзаконності місцевого самоврядування як влади, що діє в межах закону (ст. 3).

4. Визначення природи місцевого самоврядування як публічної влади, яка з одного боку діє в інтересах місцевого населення (територіальної спільноти) (ст. 3), з другого – є похідною від суверенної державної влади, оскільки головні повноваження і функції місцевого самоврядування

визначаються конституцією або законом (ст. 4, частина 1).

5. Віднесення до суб'єктів здійснення місцевого самоврядування як територіальних спільнот, так і органів місцевого самоврядування за умови обрання представницьких органів місцевого самоврядування таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права (ст. 3).

6. Автономності місцевого самоврядування як влади, що має право вільно вирішувати будь-яке питання, віднесене до її компетенції (ст. 4, частина 2).

7. Субсидіарності (оптимальної децентралізації і реальної керованості території [7, 721]), що передбачає, по-перше, здійснення муніципальних функцій тими територіальними рівнями влади, які мають найтісніший контакт з громадянином, по-друге, врахування обсягу і характеру завдання та вимоги досягнення ефективності і економії при розмежуванні повноважень між територіальними рівнями влади (ст. 4, частина 3).

8. Повноважності місцевого самоврядування, невідчуженості та непорушності його повноважень – повноваження місцевого самоврядування мають бути повними і виключними. Вони не можуть бути скасовані чи обмежені, якщо це не передбачено законом (ст. 4, частина 4).

9. Адаптації здійснення делегованих місцевому самоврядуванню повноважень до місцевих умов (єдності державних і місцевих інтересів [7,722]) (ст. 4, частина 5).

10. Учасності місцевого самоврядування у вирішенні всіх питань публічного значення, що хоча і не віднесені до його компетенції але зачіпають його права та інтереси (ст.4, частина 6).

11. Цілісності та непорушності території суб'єктів права на місцеве самоврядування – зміна територіальних кордонів місцевих властей потребує узгодження з відповідними територіальними спільнотами (громадами) (ст. 5).

12. Самостійності органів місцевого самоврядування у визначенні власних внутрішніх адміністративних структур з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління (ст. 6, частина 1).

13. Створення належних умов служби та посадової кар'єри муніципальних службовців, що мають дозволити залучити до роботи в органах місцевого самоврядування висококваліфікованого персоналу(ст. 6, частина 2).

14. Вільного мандату депутатів представницьких органів місцевого самоврядування (вільного здійснення ними своїх функцій) (ст. 7, частина 1).

15. Фінансового відшкодування витрат, здійснених під час виконання мандату депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, а також у разі необхідності відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідне соціальне страхування (ст. 7, частина 2).

16. Визначення функції чи діяльності як такої, що несумісна з мандатом депутата представницького органу місцевого самоврядування, виключно законом або на підставі основоположних правових принципів (с. 7, частина 3).

17. Обмеженості адміністративного нагляду за місцевим самоврядуванням такими обставинами:

по-перше, формою та підставами – він може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законами;

по-друге, призначенням – він має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів;

по-третє, адекватністю заходів контролюючих органів тим інтересам, які вони мають захистити в процесі здійснення адміністративного нагляду (ст. 8).

18. Гарантованості права місцевих властей на власні фінансові ресурси за умов, коли забезпечуються:

по-перше, відповідності обсягу цих ресурсів функціям та повноваженням місцевого самоврядування;

по-друге, формування принаймні їх частини за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких встановлюється органами місцевого самоврядування в межах закону;

по-третє, диверсифікований і підвищувальний характер фінансових систем, на базі яких формується фінансова основа місцевого самоврядування. Ці системи повинні забезпечити можливість приводити фінансові ресурси місцевого самоврядування у відповідність до реального зростання вартості виконання його завдань;

по-четверте, фінансове вирівнювання територіальних спільнот (громад) шляхом запровадження процедур усунення фінансових диспропорцій для подолання наслідків нерівного

розподілу джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести;

по-п'яте, інформування органів місцевого самоврядування про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів;

по-шосте, непов'язаність політики місцевих властей дотаціями, що їм надаються;

по-сьоме, доступ органів місцевого самоврядування до національного ринку капіталу (ст. 9).

19. Гарантованості права органів місцевого самоврядування на свободу асоціацій та на співробітництво з органами місцевого самоврядування іноземних держав (ст. 10).

20. Правового захисту місцевого самоврядування – права органів місцевого самоврядування використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування (ст. 11).

21. Застосування принципів Хартії, до всіх категорій органів місцевого самоврядування, існуючих в межах території держави (ст. 13).

22. Забезпечення кожному право участі у справах органів місцевого самоврядування (ст. 1 Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади).

Навіть поверхневий аналіз зазначених принципів Хартії дозволяє зробити висновок щодо їх неповного відтворення в чинній редакції Конституції України та законах України.

Щодо першого та третього принципів – законодавчого визнання місцевого самоврядування та його підзаконності – можна стверджувати про їх максимально повну реалізацію як на конституційному рівні, так і на рівні чинного законодавства. Щодо практично всіх інших принципів Хартії – необхідно констатувати як недостатню повноту імплементації, так незадовільний стан реалізації в практиці державного будівництва.

Однак другий принцип Хартії – реальність місцевого самоврядування – повністю не відтворений на рівні закону і, відповідно, не отримав належної реалізації в силу наявної в Україні «біцентристської» системи територіальної організації влади, яка не дозволяє виразно визначити перелік питань місцевого значення та розмежувати повноваження між місцевим самоврядуванням та місцевими органами виконавчої влади.

Відповідно ставиться під сумнів і реалізація в Україні принципів автономності місцевого самоврядування та субсидіарності, оскільки

муніципальна свобода (право територіальних громад та органів місцевого самоврядування вільно вирішувати питання, віднесені до компетенції місцевого самоврядування) досить часто обмежується відсутністю належного розмежування повноважень між різними видами органів публічної влади та практикою застосування адміністративних методів управління з боку органів виконавчої влади національного і регіонального рівнів.

Спостерігається порушення принципу невідчуженості та непорушності повноважень місцевого самоврядування. Так, у новітній законодавчій практиці наявна тенденція до обмеження деяких повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема і самоврядних, закріплених у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4]. Хоча останній носить характер органічного закону, оскільки в його статті 24 передбачено, що інші закони не повинні суперечити його положенням.

Не можна вести мову й про реалізацію принципу адаптації (приспосовування) здійснення делегованих органам місцевого самоврядування повноважень до місцевих умов. Заважає цьому як жорсткий контроль за їх виконанням відповідно до «букви закону», так і обов'язковий характер делегування.

Занепокоєння викликає небажання багатьох місцевих органів виконавчої влади узгоджувати з органами місцевого самоврядування вирішення питань, що безпосередньо зачіпають права та інтереси територіальних громад. Негативним прикладом такого стану є практика надання державними органами земельних ділянок за межами населених пунктів у постійне користування фізичним та юридичним особам без погодження цього питання з сільськими, селищними та міськими міст районного значення радами.

Окремої уваги заслуговує питання відтворення та реалізації принципу цілісності та недоторканості території суб'єктів місцевого самоврядування. В юридичній літературі [7] неодноразово звертали увагу на те, що в Конституції та законах України не визначена належним чином територіальна основа місцевого самоврядування. Це спричинило до вживання в нормативних актах низки понять та термінів, що не отримали законодавчого визначення, наприклад, «територія юрисдикції сільської, селищної, міської ради», «територія села, селища, міста» тощо. Відсутнє нормативне визначення і терміну, що вживається

в офіційному перекладі українською мовою Європейської хартії місцевого самоврядування [5] – «територіальні кордони органу місцевого самоврядування». Зрозуміло, що за таких обставин взагалі видається абсурдною сама постановка питання про імплементацію цього принципу Хартії в Україні.

Запровадження на місцевих виборах пропорційної виборчої системи поставило під загрозу реалізацію в Україні принципу вільного мандату депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, оскільки їх діяльність в раді сьогодні обумовлюється не стільки інтересами виборців, скільки партійно-корпоративними інтересами.

Ще не створені в Україні правові гарантії реалізації права місцевої влади на власні фінансові ресурси, які б адекватно відповідали потребам здійснення функцій та повноважень місцевого самоврядування, не деталізована процедура судового та позасудового захисту його прав та законних інтересів.

Зазначені обставини свідчать про досить низький рівень імплементації принципів Хартії в Україні і, як наслідок, на декларативний характер

місцевого самоврядування. На порядку денному стоїть проблема розбудови системи законодавства про місцеве самоврядування, яка б логічно випливала з Хартії та базувалася на її принципах. На нашу думку, ця система могла б містити такі рівні:

Декларація Верховної Ради України «Про основи державної політики України в сфері розвитку місцевого самоврядування».

Положення Конституції України щодо принципів організації та функціонування системи територіальної організації влади та місцевого самоврядування в Україні.

Закон України «Про загальні засади місцевого самоврядування в Україні».

Закони України – про організацію місцевого самоврядування та виконавчої влади на різних територіальних рівнях управління (громада, район, область), про матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування, про статус депутатів місцевих рад та про сільських, селищних, міських голів, про форми прямої демократії на місцевому рівні та про статус окремих елементів системи місцевого самоврядування (наприклад, про органи самоорганізації населення) тощо.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування / М. Пітцик, В. Кравченко, Е. С. Моньйо, Б. Фонтер, В. Черніков та ін. – К., 2000 – 136 с.
2. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_946.
3. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради, 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
6. Дмитриев Ю. Европейская хартия местного самоуправления и российское законодательство / Дмитриев Ю., Тарасов О. // Право и жизнь. – 1997. – №12. – С. 162-172.
7. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. монографія. / За ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – 864 с.

СУЧАСНІ МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ У ГАЛУЗІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПРАВА ЛЮДИНИ

Батанов О. В.

Докт. юрид. наук, провідний науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

Визнання наприкінці ХХ – початку ХХІ ст. ст. на міжнародному рівні місцевого самоврядування як основи будь-якого демократичного ладу, з одного боку, значною мірою посилює тенденцію глобалізації доктрини місцевого самоврядування та муніципального права, яка особливо рельєфно спостерігається у сучасних євроінтеграційних процесах, та, з іншого боку, вкотре засвідчило той факт, що більшість прав людини реалізується та, переважною мірою, захищається на локальному рівні, переконливо підтверджуючи правильність одного з гасел Дня Землі – «Мисли глобально, дій локально!».

Втім, незважаючи на формування глобалістичного дискурсу, конвенціоналізація якого свідчить про загальнонауковий інтерес до феномену глобалізації, розробка цієї проблематики залишається фрагментарною. Особливо відчутний дефіцит належного осмислення глобалізації з точки зору теорії місцевого самоврядування, муніципального права та сучасного муніципалізму. Адже стрімкий розвиток муніципального права у сучасних демократіях, триумфальний рух принципів субсидіарності, регіоналізації та децентралізації, який відбувся у період після Другої світової війни в Європі та США, породив тенденцію муніципалізації конституційного життя та правових систем у цілому. Свідченням тому є становлення системи муніципальних прав людини, механізмів їх гарантування та захисту, що є основою для соціального гомеостазису територіальної громади. Такий гомеостазис, з одного боку, є невід'ємною характеристикою організації та діяльності місцевого самоврядування на певній території та, з іншого боку, властивістю сучасного муніципального права, яке, у свою чергу, виконує специфічну гомеостазисну роль у процесах формування соціально-правової державності та громадянського суспільства.

Субсидіарність організації влади тим самим протиставляється тенденціям авторитарної централізації держави та розглядається передумовою устрою, що базується на свободі. Держа-

ва, яка дотримується принципу субсидіарності, гарантує своїм громадянам свободу і незалежність; вона гарантує місцеве і регіональне самоврядування. Захист свободи через реалізацію принципу субсидіарності нині проголошено однією з цінностей європейського конституціоналізму. З одного боку, визнання та гарантування широкого переліку прав територіальних колективів у демократичних країнах створює умови для формування в них моделі так званої «муніципальної держави», а, з іншого – розвинуте місцеве самоврядування бачиться як «пусковий інструмент» процесу євроінтеграції, транскордонного та міжконтинентального співробітництва.

Так, наприклад, у Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 280 (2010) про роль місцевих і регіональних органів влади в дотриманні прав людини від 19 жовтня 2011 р. зазначено, що демократія і права людини є взаємозалежними, причому демократія, зокрема на місцевому та регіональному рівні, не може існувати без безумовного дотримання прав людини. У цьому ж документі закріплено, що, по-перше, місцеві і регіональні органи влади повинні виконувати ті обов'язки, пов'язані з правами людини, які випливають з міжнародних зобов'язань держав-членів, при цьому тільки в рамках своїх місцевих/регіональних повноважень; по-друге, місцеві та регіональні органи влади є не тільки представниками центрального уряду – вони забезпечують права людини одночасно з тим, як вони здійснюють місцеве самоврядування; по-третє, ефективне управління є таким управлінням, яке засноване на дотриманні прав, при цьому виконання обов'язків, пов'язаних з правами людини, є тим викликом, подолання якого може зміцнити демократію на місцевому рівні; по-четверте, необхідно забезпечувати, щоб місцевим і регіональним органам влади виділялися такі фінансові ресурси, рівень яких дозволить цим органам влади належним чином дотримуватися прав людини і при цьому розглядати і розвивати свою власну діяльність для дотримання цих прав; по-

п'яте, необхідно залучати представників місцевих і регіональних органів влади до підготовки національних стратегій, політики та індикаторів в галузі прав людини для того, щоб використовувати їх внесок і прагнути усвідомлення ними відповідальності щодо дотримання прав людини; по-шосте, необхідно заохочувати місцеві і регіональні органи влади до сприяння дотриманню прав людини через ініціативи просвітницького характеру, а також завдяки здійсненню місцевих і регіональних планів дій; по-сьоме, необхідно сприяти створенню незалежних механізмів розгляду скарг на місцевому та регіональному рівні, і, зокрема, створювати незалежні органи, такі як місцеві чи регіональні омбудсмени або уповноважені, здатні знайти відповіді в тих випадках, коли права людини повною мірою не дотримуються, зокрема, при наданні публічних послуг на місцевому рівні тощо. У цих Рекомендаціях Конгрес особливо наголошує, що найважливіше значення для поліпшення становища в галузі прав людини в Європі на всіх рівнях має освіта і ухвалення відповідних стандартів.

Зокрема, рекомендоване заохочення систематичного багатоступеневого діалогу між політичними рівнями всіх держав-членів Ради Європи для того, щоб посилювати правозахисний вимір у сфері місцевого самоврядування, а також посилення поваги до прав людини завдяки професійній підготовці місцевих і регіональних виборних представників і їх співробітників.

Наприклад, доволі рельєфно ілюструє проблему реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні в умовах глобалізації екстраполяція на локальний рівень загальноєвропейського у сучасному світі принципу рівності чоловіка та жінки. Так, країни-учасники Декларації про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті (ГА ООН, 9 червня 2001 р.), вважаючи за необхідне забезпечити, щоб жінки відігравали ефективну роль у прийнятті рішень місцевими органами влади (п. 39), заявили про свою відданість меті забезпечення гендерної рівності у розвитку населених пунктів. «Ми далі беремо на себе зобов'язання формулювати та зміцнювати політику та практику забезпечення повної та рівноправної участі жінок у плануванні населених пунктів та прийнятті рішень», – зазначено у Декларації.

Для перспективного розвитку місцевого самоврядування вагомим значенням набувають положення Всесвітньої декларації Міжнародного союзу місцевих органів влади про роль жінки у

місцевому самоврядуванні (Зімбabwe, 1998 р.). Так, у частині 10 цього документу закріплено, що система місцевого управління посідає унікальне місце з точки зору сприяння боротьбі за гендерну рівність на глобальному рівні та може серйозно вплинути на становище жінок, а також на ситуацію гендерної рівності в усьому світі. У частині 12 документу зазначено: «З метою утворення стійких, заснованих на принципах рівноправ'я та демократії місцевих органів управління, де б жінки і чоловіки мали рівний доступ до процесу прийняття рішень, рівний доступ до послуг і рівний статус у процесі надання цих послуг, гендерна проблематика має бути включеною у всі сфери директивної й управлінської діяльності місцевих органів управління».

Важливою є роль місцевого самоврядування у реалізації та захисті прав осіб з особливими потребами. Так, одними з мотивів прийняття Конвенції про права осіб з інвалідністю (ГА ООН, 13 грудня 2006 р.), стало розуміння того, що інвалідність – це поняття, яке еволюціонує. У Преамбулі цього документу міститься теза про те, що інвалідність слід розглядати як наслідок взаємодії між людьми, які мають порушення здоров'я, та бар'єрами, які виникають у відносинах та середовищі, і які заважають їхній повній та ефективній участі в житті суспільства нарівні з іншими. Конвенція ґрунтується на визнанні цінності нинішнього та потенційного внеску осіб з інвалідністю у загальний добробут. Документ наголошує на багатоманітності їхніх місцевих товариств і тій обставині, що сприяння повному здійсненню особами з інвалідністю своїх прав людини та основоположних свобод дасть змогу зміцнити в них почуття причетності й досягти значних успіхів у людському, соціальному та економічному розвитку суспільства та викоріненні бідності.

Відповідно до ст. 19 цього документу, яка має назву «Самостійний спосіб життя й залучення до місцевої спільноти», держави-учасниці цієї Конвенції визнають рівне право всіх осіб з інвалідністю жити у звичайних місцях проживання, коли варіанти вибору є рівними з іншими людьми. Держави-учасниці мають вживати ефективних і належних заходів для того, щоб сприяти повній реалізації особами з інвалідністю цього права та повному залученню їх до місцевої спільноти, зокрема забезпечуючи, щоб: 1) особи з інвалідністю мали можливість вибирати нарівні з іншими людьми своє місце проживання й те, де й з ким проживати, і не були зобов'язані про-

живати в якихось визначених житлових умовах; 2) особи з інвалідністю мали доступ до різного роду послуг, що надаються вдома, за місцем проживання, та інших допоміжних послуг на базі місцевої спільноти, зокрема персональної допомоги, необхідної для підтримки життя в місцевій спільноті й уключення до неї, та з метою недопущення ізоляції або сегрегації від місцевої спільноти; 3) послуги та об'єкти колективного користування, призначені для населення в цілому, були рівною мірою доступні для осіб з інвалідністю і відповідали їхнім потребам.

Свідченням перманентного розширення муніципальних прав людини є європейська практика їх надання постійним мешканцям-іноземцям. Так, ще 5 лютого 1992 р. у рамках Ради Європи була прийнята Європейська конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, якою встановлюється принцип, згідно з яким іноземним громадянам гарантуються громадянські та політичні права, включно з правом брати участь у виборах. Так, згідно із ч. 1 ст. 6 цього документу передбачається зобов'язання держав-учасників Конвенції надати кожному постійному мешканцю-іноземцю право голосувати та висувати свою кандидатуру на виборах до органів місцевого самоврядування, якщо він задовольняє тим правовим вимогам, які висуюються до громадян і, крім того, на законних підставах постійно мешкає у відповідній державі упродовж п'яти років, що передують виборам.

Такий підхід є свідченням того, що у державах сучасної Європи відбувається кардинальне переосмислення сутності та змісту конституційного права на участь в управлінні публічними справами у розрізі муніципальної демократії: якщо держава має справи з громадянами, іноземцями, особами без громадянства, біженцями, то місцеве самоврядування – з мешканцями. Держави-члени Ради Європи, які підписали Європейську хартію місцевого самоврядування, вважають, що право громадян брати участь в управлінні державними та суспільними справами належить до загальних для всіх держав демократичних приписів, і це право безпосередньо може бути здійснено саме на місцевому рівні.

Правозахисний вимір у сфері місцевого самоврядування доволі виразно ілюструє стан реалізації прав сексуальних меншин. Ця проблема є однією з найбільш складних, суперечливих та таких, яку вкрай неоднозначно сприймають та вирішують у сучасному світі. Попри те, що майже усе XX ст.

пройшло під прапором боротьби сексуальних меншин за свої права, й сьогодні залишається чимало проблем у цій царині. Зважаючи на те, що права людини за ознаками сексуальної ідентичності переважною мірою порушуються саме на локальному рівні (адже життєвим простором існування цієї групи людей є, насамперед, територіальна громада), питання прав сексуальних меншин об'єктивно може розглядатися і в аспекті формування та реалізації муніципальних прав людини. Свідченням тому є, зокрема, позиція Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, який звернув увагу на необхідність подолання проблеми дискримінації сексуальних меншин. На думку Конгресу, гомофобні інциденти у низці держав-членів свідчать не тільки про систематичні порушення основних прав ЛГБТ¹, а й демонструють, що в багатьох випадках органи влади, на які покладено позитивний обов'язок захисту громадян від дискримінації, фактично заохочують несправедливість та сприяють неправомірному обмеженню прав. Досвід організації та проведення Маршів рівності у Києві та Одесі у 2016 році може слугувати тому підтвердженням.

На запобігання та протидію дискримінації у державах-членах Ради Європи Конгресом було прийнято Рекомендацію 211 (2007) «Про свободу зборів і висловлювання думок для лесбійок, геїв, бісексуалів і трансгендерних осіб». Оскільки свобода вираження думки і свобода зборів є ядром демократичного суспільства, а влади у захисті цих прав має відігравати фундаментальну роль, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи запропонував модель імплементації цих прав на місцевому рівні держав-членів без дискримінації за ознакою сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності. Як зазначено у Рекомендаціях, право висловлювати думку та виражати свою ідентичність з іншими людьми є невід'ємною частиною толерантності – принципу захисту різноманітності суспільства шляхом вільного обміну ідеями, які можуть привести до збагачення на рівні індивіда та суспільства. Ці свободи, природно, несуть з собою певні обов'язки і відповідальність і, тому, як держава, так і регіональні або місцеві органи можуть встановлювати обмеження тільки там, де вони передбачені законом. Беручи до уваги, що свобода слова і зібрань лежить в основі демократичного суспільства, а також те, що роль місцевої влади в підтримці цих прав має основоположне значення, Конгрес місцевих і регіональних влад здійснив

1 Аббревіатура від «лесбійки, геї, бісексуали, трансгендери».

огляд реалізації цих прав на місцевому рівні по всій Європі та рекомендував країнам-членам Ради Європи забезпечити, щоб вони публічно виступали проти дискримінації за ознакою належності до сексуальних меншин; здійснювали заходи щодо боротьби з пропагандою ненависті, з усією строгістю розслідували усі випадки насильства або розпалювання ненависті щодо ЛГБТ, визначали, чи є ці дії дискримінацією або гомофобією, можливо, зіграли певну роль у вчиненні злочину, забезпечували судове переслідування винних; в разі потреби здійснювали позитивні заходи відповідно до вимог Європейського суду з прав людини; щоб гарантувати реалізацію свободи зібрань і висловлювання як на державному, так і місцевому та регіональному рівнях; забезпечували можливості ЛГБТ-груп проводити консультації при реформуванні будь-якого з названих заходів з точки зору взаємної вигоди всіх зацікавлених сторін і розвивали дух співпраці, а не конфронтації. Конгрес звернув увагу на те, щоб місцеві влади були в курсі нових законодавчих норм і прецедент-

ного права, що стосується свободи зібрань і висловлення думок і антидискримінаційних заходів. На думку Конгресу, надання фінансової або іншої підтримки з боку місцевої влади організаторам заходів ЛГБТ-спільноти має бути забезпечене в рівній мірі щодо всіх подібних груп, при цьому не повинно бути жодних законодавчих заборон місцевим органам влади, які надають допомогу або рекламують події ЛГБТ-спільноти тощо.

Наведені приклади свідчать проте, яке місце відведено місцевому самоврядуванню у процесах глобалізації, міжнародної міждержавної інтеграції та формування сучасного конституційного гуманітарного права. Муніципальні права людини та дієздатне місцеве самоврядування вважають одним з тих атрибутів сучасного конституціоналізму та соціально-правової демократичної державності, що, у контексті європейського вектору розвитку української держави, вимагає свого усебічного конституювання та інституціоналізації на принципах гуманізму, людського виміру публічної влади та верховенства права.

ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ СТАНДАРТИВ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Пухтинський М. О.

Канд.юрид.наук, старший науковий співробітник Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України

До міжнародних стандартів належать міжнародно-правові норми, що регламентують основні принципи, форми і методи здійснення муніципальної діяльності, прийняті державами світу в рамках міжнародних, міждержавних органів та організацій [1, с. 29]. Ці організації та органи діють на загальносвітовому рівні (Всесвітній Союз органів місцевого самоврядування), в рамках інституцій Європейського Союзу (зокрема, Комітет регіонів), Ради Європи (Парламентська Асамблея, Комітет Міністрів, Європейська комісія «За демократію через право» – Венеціанська

комісія, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи), а також міжнародних об'єднань органів місцевого і регіонального самоврядування. Вони розробляють та приймають різноманітні документи: хартії, декларації, конвенції, резолюції, рекомендації, які стосуються різних сфер локальної демократії, муніципальної діяльності: транскордонного співробітництва, застосування принципу субсидіарності, участі уповноважених з прав людини (омбудсманів) на місцевому і регіональному рівнях у захисті прав громадян, фінансових ресурсів органів місцевої

влади, участі громадян у місцевому політичному житті, комунальної власності у світлі принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування, неурядових організацій в системі місцевої і регіональної демократії, участі громадськості у справах місцевого значення і виборах тощо [2].

Основоположними для подальшого розвитку конституційного процесу щодо демократизації врядування в Україні є: Всесвітня Декларація місцевого самоврядування (25.09.1985 р.) та Європейська Хартія місцевого самоврядування (15.10.1985 р.). У цих документах окреслено принципи, які стверджують автономію місцевого самоврядування. В Європейській Хартії це статті 2, 3, 4, 11 – правова, 9 – фінансова, 6, 7, 8, 10 – організаційна самостійність місцевого самоврядування. Ці принципи доцільно адаптувати до Конституції (Основного Закону) відповідно до програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу[3]. І хоча загальнодержавна програма окремо не виділяє сферу конституційного законодавства, так чи інакше в Конституції та конституційних актах знаходять відображення загальновизнані світові, європейські цінності верховенства права, захисту прав і свобод людини і громадянина, децентралізації при здійсненні державної влади і зрештою визнання та гарантування місцевого самоврядування. Тому подальше оновлення конституційного регулювання вимагає пристосування відповідних норм і приписів Основного Закону до міжнародно-правових, європейських стандартів. Це стосується не лише Європейської Хартії місцевого самоврядування, а й інших фундаментальних документів, принципів і норм, вироблених інституціями Європейського Союзу та Ради Європи щодо муніципальної влади, місцевого врядування, а також політико-правової термінології, використовуваної у Євросоюзі і вже запозиченої вітчизняною науковою думкою, але ще не впровадженої в державно-правову практику. Йдеться про такі визнані політико-правові терміни, як: публічна влада, публічна адміністрація, муніципальна влада, місцеве належне врядування та інші.

На подальший розвиток та трансформацію системи місцевого самоврядування впливають також спеціальні документи Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи щодо моніторингу впровадження в Україні принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. Серед них: Рекомендація № 48 (1998 р.) щодо місцевої та

регіональної демократії в Україні, Рекомендація 102 (2001 р.) щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні, Рекомендація 348 (2013 р.) щодо розвитку місцевої і регіональної демократії (самоврядування) в Україні.

До європейських інструментів (механізмів) місцевого і регіонального розвитку можна, зокрема, віднести наступні: інституційні, фінансові, організаційні. Інституційні інструменти пов'язані з діяльністю згаданих офіційних структур Європейського Союзу, Ради Європи, а також міжнародних організацій та фондів, які переймаються проблематикою місцевого і регіонального розвитку. Фінансові – з наданням фінансової, грантової допомоги, спрямованої на здійснення структурних реформ у сфері місцевої демократії, зміцнення місцевого самоврядування, громадянського суспільства. Організаційні – із залученням української муніципальної громадськості до реалізації проектів та програм Ради Європи і Європейського Союзу, проведенням міжнародних комунікативних заходів: конференцій, семінарів, слухань, європейського тижня місцевої демократії тощо. Тут можна послатися на Програму Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформи місцевого самоврядування в Україні», а також на проекти, які мають здійснюватися у межах політики «Східного партнерства», європейської політики «сусідства» [1, с. 16] тощо. Для розвитку конституційного процесу, його результатів важливою буде думка експертів Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи та Венеціанської комісії «За демократію через право».

Протягом останніх років у європейському міжнародно-правовому просторі з'явилося чимало інновацій. Вони є наслідком розширення соціальної бази місцевої демократії, зміцнення місця і ролі інституцій громадянського суспільства в демократичному процесі, активним залученням громадян, жителів територіальних громад до розробки і прийняття рішень органів місцевої влади, партисипативної демократії в європейських країнах. Цим питанням присвячена низка новітніх джерел [4-11].

Серед інновацій розглянемо: Додатковий протокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування щодо права участі у справах місцевої влади та Європейську стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, які впливають на вдосконалення муніципальної влади в Україні.

Додатковий протокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування підготовлений Європейським Комітетом з питань місцевої та регіональної демократії (CDLR) Ради Європи і був відкритий для підписання державами-членами Ради Європи 15 листопада 2009 року. Додатковий протокол складається із преамбули і семи статей: 1 – Право участі у справах місцевого органу влади; 2 – Заходи зі здійснення права участі; 3 – Органи влади, до яких застосовується цей Протокол; 4 – Територіальне застосування; 5 – Підписання та набрання чинності; 6 – Денонсація; 7 – Повідомлення.

Для застосування у законодавчій практиці України мають значення, насамперед, положення перших трьох статей Протоколу. Так, у статті 3 йдеться про те, що він застосовується до всіх категорій місцевих органів влади, які є в межах території Сторони, тобто, і до органів місцевого самоврядування, і до місцевих органів виконавчої влади. Проте далі зазначено, що кожна Сторона, яка передає на зберігання свою ратифікаційну грамоту або свій документ про прийняття чи затвердження, може визначити категорії місцевих або регіональних органів влади, якими вона має намір обмежити сферу застосування Протоколу або які вона має намір вилучити зі сфери його застосування. У статті 1 визначено право участі у справах місцевого органу влади щодо: забезпечення цього права кожному громадянину; вживання рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень місцевого органу влади; законодавче забезпечення цього права, зокрема, стосовно обмежень його здійснення. У статті 3 міститься механізм реалізації права участі через забезпечення впровадження та використання: процедур застосування консультативних процесів, місцевих референдумів, доступу до офіційних документів, задоволення потреб осіб з обмеженими можливостями участі, розгляду скарг та пропозицій стосовно функціонування місцевої влади, використання інформаційних та комунікативних технологій для підтримки і реалізації права участі у справах місцевої влади.

У 2008 році Комітетом міністрів Ради Європи була затверджена Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, була розроблена Центром експертизи реформування місцевого самоврядування Ради Європи і знайшла підтримку на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве і регіональне врядування (2007 р., 15-16 жовтня,

м. Валенсія). Мета стратегії полягає в активізації діяльності центральних та місцевих органів публічної влади, асоціації органів місцевого самоврядування, громадських організацій та інших суб'єктів врядування для зміцнення і розвитку місцевої демократії, підвищення ефективності управління, покращення якості послуг, що надаються громадянам. В основу Стратегії покладені такі принципи функціонування місцевої влади: 1) чесне проведення виборів; 2) своєчасне реагування на законні очікування та потреби громадян; 3) ефективність і результативність щодо досягнення цілей та раціонального використання ресурсів; 4) відкритість та прозорість стосовно доступу до інформації та ведення суспільних справ; 5) верховенство права; 6) етична поведінка муніципальних службовців; 7) компетентність посадовців; 8) інноваційність та відкритість рішень; 9) сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати; 10) ефективний фінансовий менеджмент; 11) забезпечення прав людини, культурного розмаїття та соціального згуртування; 12) підзвітність та відповідальність посадових осіб місцевої влади. Реалізація стратегії передбачає формування антропоцентричної моделі муніципальної влади, в центрі якої перебуває людина, громадянин; постійне удосконалення, підвищення ефективності управління, якості надання послуг населенню; забезпечення з боку центральної влади створення інституційних передумов для демократичних перетворень, становлення належного, дієвого врядування. В Україні заходи з реалізації Стратегії почали впроваджувати у 2009 році, зокрема, в рамках Мінрегіонбуду було утворено робочу групу, ухвалено план впровадження Стратегії, а також утворено коаліцію громадських організацій «За сприяння реформі децентралізації та впровадження Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні», визначені пілотні територіальні громади щодо можливості реалізації Стратегії [11, с. 52-54].

До інноваційних документів можна також віднести Європейську хартію міст II, Маніфест нової урбаністики, яка була прийнята Конгресом місцевих і регіональних влад 29 травня 2008 року [13].

У європейському просторі велике значення мала і має дотепер Біла Книга європейського врядування, підготовлена Комісією ЄС в липні 2001 року. В ній зосереджені рекомендації стосовно подальшого розвитку демократії в Євросоюзі на засадах широкого залучення до розробки і здійс-

нення європейської політики на наднаціональному, національному, регіональному, місцевому рівнях інститутів громадянського суспільства, місцевих і регіональних органів влади, бізнес-громад; вдосконалення регуляторної політики, зміцнення впливу ЄС на світове врядування. У Білій Книзі виділено п'ять головних принципів ефективного врядування, покладені в основу його визначення: «Врядування» означає правила, процеси та поведінку, що впливає на те, яким чином застосовується влада на європейському рівні, особливо у питаннях відкритості, участі, підзвітності, ефективності і злагодженості». Очевидно, що концепція належного врядування врахувала ці принципи. Документ акцентує на тому, що кожен принцип важливий для демократичнішого врядування, підтримки демократії, верховенства права в державах-членах ЄС та може бути застосований на усіх рівнях влади – світовому, Європейському, наднаціональному, регіональному і місцевому. В Білій Книзі сформульовані «пропозиції до змін» щодо: кращого залучення громадськості, громадянського суспільства; кращого ведення політики; внеску ЄС у світове врядування, а також проаналізовані різні рівні врядування: багаторівневий, європейський, світовий.

На сучасному етапі, як зазначено у довідці Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні», «допомога Ради Європи Україні здійснюється в рамках Планів дій Ради Європи для України, які ухвалюються Комітетом міністрів РЄ після консультацій та на запит уряду України. Чинним є План дій РЄ для України на 2015-2017 роки, який прийшов на зміну плану на 2013-2015 роки. Документ містить пріоритети стосовно підтримки децентралізації та реформи місцевого самоврядування в Україні. Загальна мета: сприяння у підвищенні якості демократії шляхом посилення місцевого самоврядування. З цією метою у 2011-2015 роках в Україні діяла Програма РЄ «Посилені інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні»; у 2015-2017 роках діє Програма РЄ «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні».

Програма розрахована на термін 2015-2017 роки та є продовженням попередніх програм. Основний бенефіціари Програми – Мінрегіон України. Програма також тісно співпрацює Верховною Радою України, центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та їх асоціаціями. Координація програми здійснюється Генеральним директором з

питань демократії – II Генерального секретаріату РЄ та Центром експертизи реформ місцевого самоврядування, який діє у директораті. Стратегічна мета Програми полягає у створенні сильної та ефективної системи місцевого самоврядування, вдосконалення законодавчої бази місцевої демократії в Україні, зміцнення правових та фінансових засад розвитку місцевого самоврядування та децентралізації влади відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Завдання Програми: надання рекомендацій, правової допомоги та експертизи Уряду та центральним органам виконавчої влади, насамперед Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Верховній Раді України, асоціаціям місцевих влад, розбудова спроможностей органів місцевого самоврядування через запровадження інноваційних європейських моделей врядування задля становлення інститутів місцевої та регіональної демократії, розвитку місцевого самоврядування та покращення якості публічних послуг.

Програма, серед іншого, використовує у своїй діяльності напрацьовані у країнах-членах РЄ методології визначення кращих практик місцевого самоврядування (Конкурс «Кращі практики місцевого самоврядування» реалізується в Україні з 2012 року та з 2014 року є Конкурсом Мінрегіону України), академії лідерства (Тренінги академії лідерства впроваджується в Україні з 2011 року, їх інструментарій використовує Національна академія державного управління та ін.), національних опитувань громадської думки щодо децентралізації цих реформи (останнє опитування, проведене спільно з Мінрегіоном у вересні-жовтні 2015 року¹, засвідчило, що 59% населення підтримують реформу місцевого самоврядування). На національному рівні також підтримуються номінація «Міське самоврядування – це ми!» Дитячого міжнародного телевізійного фестивалю дитячко та Всеукраїнський конкурс журналістських робіт «Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади», який здійснюється спільно з Мінрегіоном України. Програма на запит української влади також почала реалізовувати низку заходів на допомогу Донецькій та Луганській областям.

На запит Мінрегіону Програма на постійній основі надає експертні підтримку Мінрегіону України у реалізації завдань, передбачених поста-

¹ Польовий етап дослідження тривав з 23 вересня по 6 жовтня 2015 року. Загалом у межах дослідження проведено 2039 інтерв'ю з респондентами, які проживають у 110 населених пунктах України.

новою Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 року № 200 «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад». Експертна підтримка також надається Мінсоцполітики з метою реалізації завдань реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади.

З метою узгодження процесу реформування місцевого самоврядування в Україні з європейськими стандартами та кращими практиками країн-членів РЄ Програма залучає та використовує можливості Європейського комітету з питань демократії та врядування (складається з високопосадовців міністерств, відповідальних за місцевий і регіональний розвиток, 47 країн-членів Ради Європи) та Центру експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи (акумулює досвід та залучає провідних експертів країн-членів). Про-

водяться фахові дослідження та заходи за участю керівників профільних міністерств країн членів Ради Європи, зокрема з питань впровадження реформи, процесів співробітництва та об'єднання територіальних громад, секторальної децентралізації, а також навчально-ознайомчі та ознайомчі візити на заходи Ради Європи та до її країн-членів. На запит уряду України в 2016 році Рада Європи призначила в Україну для роботи на постійній основі Спеціального радника Уряду України з питань децентралізації Данієля Попеску. В рамках постійної експертної підтримки України у сфері розвитку місцевого самоврядування за участі Генерального директорату з питань демократії – II Генерального секретаріату РЄ та Центру експертизи реформ місцевого самоврядування та їх програм з 2010 року підготовлено близько 50 експертиз.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Україна та європейська інтеграція: публічно-правові аспекти / [Авер'янов В. Б. та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова, С. Ф. Демченка ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Преса України, 2010. – 631 с.
2. Транскордонне співробітництво та розвиток транскордонних кластерів: збірник науково-аналітичних матеріалів, нормативно-правових актів та методичних матеріалів/ Під ред. В. С. Куйбіди, А. Ф. Ткачука, В. В. Толкованова. – К.: Крамар, 2009. – 242 с.
3. Закон України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18. 03. 2004 р. № 1629 – ІУ // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – С. 367.
4. Роль громадських організацій та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні / За ред. В. В. Кравченка. – К.: Атіка, 2003. – 288 с.
5. Рада та громада (або як залучати громадян до місцевого самоврядування). Посібник для працівників органів місцевого самоврядування. – К.: Академпрес, 2003. – 132 с.
6. Участь громадян у здійсненні місцевого самоврядування / За ред. В. В. Кравченка. – К.: Атіка, 2004. – 264 с.
7. Місцеве самоврядування у громаді: практич. посіб. для депутатів місцевих Рад та активістів громад / За ред. А. Ткачука. – К.: ІКЦ ЛЕСТА, 2004. – 304 с.
8. Рада і депутат: робота в ім'я громади. Залучення громадськості до підготовки та ухвалення рішень органами місцевого самоврядування та розвитку громад. – К.: ІКЦ ЛЕСТА, 2005. – 228 с.
9. Куйбіда В. С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах: збірник / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. – К.: Крамар, 2010. – 258 с.
10. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / Під ред. В. В. Толкованова. – К.: Крамар, 2011, 261 с.
11. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / Під ред. Толкованова В. В. – К.: Крамар, 2011. – 199 с.
12. Європейська правова база місцевого і регіонального розвитку: бюлетень / Делегація України в Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи [та ін.]. – К.: Паливода А.В., 2010. – С. 61-68.
13. Європейська хартія міст II Маніфест нової урбаністики. 15-та Пленарна сесія Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. Резолюція 269 (2008 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1303089&Site=COE&direct=true>.
14. Європейське врядування. Біла Книга [Електронний ресурс] / Комісія Європейських співтовариств. – Брюссель, 2001. – Режим доступу: http://pravo.org.ua/files/konstatyuc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ, КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ

Майданик О. О.

Докт. юрид. наук, професор кафедри конституційного, адміністративного та господарського права Академії праці, соціальних відносин і туризму

В умовах здійснення Конституційної реформи в Україні особливо гостро відчувається потреба у розробці належного наукового підґрунтя для успішного її проведення. З огляду на зазначене особливо актуальним є визначення напрямів розвитку українського законодавства щодо місцевого самоврядування, що неможливе без проведення аналізу концептуальних питань місцевого самоврядування, його сутності та гарантій.

Насамперед слід відзначити, що сучасна концепція місцевого самоврядування розроблена міжнародними інституціями на основі вивчення і узагальнення багаторічної практики правового регулювання і функціонування місцевого самоврядування у багатьох країнах світу. Концептуальні основи місцевого самоврядування визначені і викладені у таких міжнародних актах, як: «Всесвітня декларація місцевого самоврядування» (далі – Всесвітня декларація)[1] та «Європейська хартія про місцеве самоврядування» (далі – Європейська хартія)[2], яка ратифікована Україною. У цих документах наголошено, що місцеве самоврядування має бути передовсім визнане як принцип у конституції країни або в основному законі про урядові структури держави (Всесвітня декларація ст. 1; Європейська Хартія ст. 2).

Всесвітня декларація проголошує, що місцеве самоврядування – це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести державні справи під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення (ст. 2) [1]. За Європейською хартією, місцеве самоврядування – це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення (ст. 3) [2].

Таким чином, виходячи із змісту міжнародно-правових документів, можна визначити місцеве самоврядування як право, обов'язок та реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і

управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення.

Порівняльний аналіз міжнародно-правових документів з питань місцевого самоврядування та положень вітчизняного конституційного законодавства свідчить, що норми Конституції та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не сповна відповідають положенням ратифікованої Україною Європейської Хартії [3; 4]. Насамперед, в законодавстві України не визначено, в чій саме інтересах здійснюється місцеве самоврядування: держави, територіальної громади, угруповань чи конкретних осіб [3, ст. 140; 4, ст. 2]. В Європейській хартії, ст. 3 ж це питання отримало однозначне формулювання: «органи місцевого самоврядування... діють в інтересах місцевого населення» [2]. За п. 2 ст. 3 Європейської Хартії, ст. 140 Конституції України та ст. 2 Закону «Про місцеве самоврядування...», місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами безпосередньо та через органи місцевого самоврядування. Однак, у ст. 5 Закону, де встановлена система місцевого самоврядування, форми безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення не передбачаються як елемент цієї системи. Отже, простежується невідповідність ст. 5 Закону положенням міжнародних документів, Конституції України та ст. 2 самого Закону. Існують проблеми у конституційно-правовому регулюванні статусу і повноважень місцевих рад, їх взаємодії із сільськими, селищними та міськими головами, у забезпеченні організаційної та матеріально-фінансової автономії місцевого самоврядування в Україні, що також не відповідає міжнародним стандартам у цій сфері.

З огляду на вимоги ч. 1 ст. 9 Конституції України, ст. 18 Закону України «Про міжнародні договори України» від 22 грудня 1993 р. [3; 5], ратифікація Україною Європейської Хартії зобов'язує нашу державу ретельніше підійти до імплементації концептуальних положень цього

документу у національне законодавство з питань місцевого самоврядування [6; 7].

За час, що минув з моменту ухвалення чинної Конституції України, відбулося чимало подій, які суттєво вплинули на становище місцевого самоврядування. Це свідчить про існування нагальної

потреби вдосконалення законодавства України з місцевого самоврядування і на основі цього – реформування системи місцевого самоврядування, що об'єктивно впливає на ефективність здійснення конституційної реформи в Україні.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Всесвітня декларація місцевого самоврядування (прийнята на 27 Міжнародному Конгресі Інтернаціональною Спілкою Місцевих Влад 23-26 вересня 1985 р.) // Місцеве і регіональне самоврядування в Україні. – 2004. – Вип. 1-2. – С. 65-69.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
3. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр.
5. Закон України «Про міжнародні договори України» від 22 грудня 1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/3767-12.
6. Майданник О. В. Конституційний статус місцевих рад і його подальший розвиток в законодавстві України / Майданник О. В., Майданник О. О. // Конституція України – основа подальшого розвитку законодавства. Зб. наук. праць. – 1997. – Вип. 2. – С. 94-104.
7. Майданник О. О. Місцеве самоврядування: поняття, характерні риси, загально-правові основи / Майданник О. О. // Правничий вісник Університету «КРОК». – 2010 / – Вип. 6. – Т.1. – С. 4- 10.

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ВІДПОВІДНО ДО МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ТА ПРИНЦИПІВ

Калиновський Б. В.

Канд. юрид. наук, завідувач кафедри конституційного та міжнародного права
Національної академії внутрішніх справ

Модель територіальної організації влади в Україні реалізується через систему «політичного та економічного двовладдя»: діють призначені з центру місцеві державні адміністрації й обрані населенням органи та посадові особи місцевого самоврядування. Фактично штучно створено соціально непросту ситуацію конкуренції, коли обидві структури змагаються за і без того обмежені фінансові та інші матеріальні ресурси, а також за контроль над власністю. Незважаючи на те, що така ситуація є одним із чинників, які призвели до загострення в Україні політичної, соціальної та економічної кризи, законодавець не поспішає поставити крапку у проведенні децентралізації.

Чинна в Україні модель місцевого самоврядування унеможливає реалізацію багатьох принципів місцевого самоврядування, вироблених практикою західноєвропейських держав (зокрема таких, як субсидіарність; самостійність у вирішенні питань, віднесених до відання місцевого самоврядування; свобода ініціативи в межах закону). Це підтверджує тезу про те, що зміні підлягає недосконала система організації влади. Першочерговим завданням є здійснення адміністративно-територіальної реформи для забезпечення адекватної територіальної основи організації та функціонування місцевої публічної влади.

Конституція України містить розділ 9, присвячений питанням територіального устрою України. Так, ст.ст. 132, 133 містять норми прямої дії щодо основних засад формування внутрішньої територіальної організації держави. Саме відповідно до територіального устрою держави і відбувається формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а отже і реалізується місцева публічна влада.

Основними засадами територіального устрою України є наступні: єдність та цілісність державної території; поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади; збалансованість і соціально-економічний розвиток регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Єдність і цілісність державної території передбачає, що всі складові частини території держави (адміністративно-територіальні одиниці) перебувають у нерозривному взаємозв'язку, є елементами однієї системи, що характеризуються внутрішньою єдністю.

Поєднання централізації та децентралізації в здійсненні державної влади означає, що центральні органи державної влади забезпечують інтереси загальнодержавного значення, розробляють загальнодержавні програми, визначають державну політику в усіх сферах суспільного життя, в свою чергу місцеві органи державної влади мають достатньо широке коло повноважень по вирішенню питань регіонального і місцевого значення. Крім того, територіальні громади наділені правом місцевого самоврядування, тобто правом особисто або шляхом формування органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення на підставі і в порядку визначеному Конституцією та законами України.

Збалансованість і соціально-економічний розвиток регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій полягає в тому, що адміністративно-територіальний поділ здійснено з урахуванням комплексу чинників, зокрема наявність ресурсів, виробничий потенціал, густота населення та ін., з метою створення найсприятливіших умов для подальшого розвитку кожного регіону, як наслідок і держави в цілому.

Соціально-економічна географія пропонує для характеристики просторової організації

поняття територіальна суспільна система. Ця система складається з компонентів, які в сукупності становлять систему життєзабезпечення із природно-ресурсним потенціалом включно. Інакше кажучи, це усталена на кожному історичному етапі форма регіоналізації суспільства і водночас система територіальної локалізації управлінських функцій держави, закріплених у відповідних законодавчих актах з виразним розподілом управлінських і самоуправлінських функцій та повноважень. Головним системоутворюючими чинниками територіальних суспільних систем виступають усталена поселенська структура, спільність виробничих і комунікаційних зв'язків, єдині принципи природокористування і охорони довкілля, єдині правила цивілізаційного співжиття. У наш час особливого значення набувають оновлення соціальної інфраструктури та проблеми ресурсозбереження, а також далеко не в останню чергу – оптимізація проблем здійснення органами влади й місцевого самоврядування свої політичних і адміністративних повноважень [1; с. 100].

В загальних рисах можна розглядати адміністративно-територіальний устрій, як систему внутрішньої територіальної будови держави, відповідно до якої будується система місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, реалізується місцева публічна влада та забезпечується розвиток регіонів, що сприяє збалансованому розвитку держави.

Збалансовано побудований адміністративно-територіальний устрій безумовно сприяє формуванню оптимальної та дієвої системи місцевих органів публічної влади, але територіальна основа організації та функціонування місцевої публічної влади є окремим поняттям, що потребує з'ясування.

У наукових джерелах зустрічається визначення поняття територіальної основи місцевого самоврядування, під якою розуміють сукупність елементів системи адміністративно-територіального устрою держави, в межах яких функціонує місцеве самоврядування. Вона також включає сукупність правових норм, що закріплюють і регулюють територіальну організацію місцевого самоврядування, а саме формування та склад території, на рівні яких здійснюється самоврядування, межі і статус цих територій, порядок їх встановлення та зміни [2; с. 147]. Отже, елементи системи адміністративно-територіального устрою держави є складовою

територіальної основи місцевого самоврядування, але саме поняття територіальної основи є ширшим – включає правовий статус територій, їх склад, порядок їх встановлення – як основи місцевого самоврядування, визначення меж та порядок зміни територій.

При розгляді територіальної основи місцевого самоврядування європейських держав авторський колектив Центру політико-правових реформ [3; с. 52] дійшов висновків, що в основі побудови систем місцевого самоврядування сучасних держав лежить їх адміністративно-територіальний устрій, що виступає однією з найважливіших складових організації держави. Метою поділу території держави на адміністративно-територіальні одиниці науковці визначають створення умов для формування найефективнішої системи територіальної організації місцевої публічної влади, заснованої на врахуванні географічних, демографічних, економічних, соціальних, культурних та інших особливостей територіальних одиниць, що здійснюється з метою забезпечення її максимальної відповідності потребам населення. Відтак раціональна територіальна організація держави – основа формування дієвої системи публічної адміністрації загалом та місцевого самоврядування зокрема. Адміністративно-територіальний устрій значної частини провідних країн світу є досить консервативним. У таких державах, як США, ФРН, Іспанія, Італія, Швейцарія та ін., основи сучасної системи адміністративно-територіального устрою сформувалися ще у XIX ст., у Франції – у XVIII ст., а у Великій Британії вони були закладені ще в епоху раннього феодалізму. Тому в системі адміністративно-територіального устрою деяких держав донині збереглися досить застарілі територіальні одиниці з невеликою територією та кількістю населення. Водночас низка країн для побудови дієвої системи територіальної організації влади здійснили реформування територіального устрою. Так, комунально-територіальна реформа відбулася у 70-х роках XX ст. у Німеччині. У 1980–90-х рр. схожі реформи, спрямовані на оптимізацію адміністративно-територіального устрою, проводились в Італії, Бельгії, Данії, Швеції [4].

З огляду на принцип субсидіарності та взяття Україною курсу на децентралізацію для забезпечення права територіальних громад на місцеве самоврядування, територіальною основою здійснення місцевої публічної влади органами

місцевого самоврядування має бути визначено місто, район у місті (з населенням більше 250 тис. осіб), селище, село.

Для того, щоб територіальна основа організації місцевої публічної влади забезпечувала потреби системи місцевих органів публічної влади, необхідне проведення адміністративно-територіальної реформи. Основною проблемою визначення поняття, принципів та системи адміністративно-територіального устрою залишається брак належного законодавчого врегулювання.

До порядку денного сесії Верховної Ради України в 2014 році було включено розгляд Проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій», реєстраційний № 319. Законопроект спрямований на усунення недоліку в регулюванні питань адміністративно-територіального устрою. Його розробники вважають, що він може виконати наступні завдання: упорядкувати і організувати адміністративно-територіальні одиниці; створити Державний реєстр адміністративно-територіальних одиниць; забезпечити рівні умови розвитку адміністративно-територіальних одиниць; забезпечити цілісність інтересів районних територіальних громад при проведенні виборчого процесу [5].

1 квітня 2014 року Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. У документі передбачено, що Формування критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць різного рівня адміністративно-територіального устрою держави здійснюється з урахуванням того, що адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів: 1) базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади); 2) районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони); 3) регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і Севастополь). Територія адміністративно-територіальної одиниці є нерозривною, у межах адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня. Територія адміністративно-територіальної одиниці базового рівня визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади (час прибуття для надання

швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин) [6].

Один із варіантів погляду на систему адміністративно-територіального устрою України міститься у вже згаданому законопроекті про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 року № 2217а (далі Проект). Проектом передбачено три рівні адміністративно-територіального устрою, той же спеціальний статус міст Києва та Севастополя, області та міста зі спеціальним статусом тепер називаються регіони. Первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України є громада, а порядок утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і перейменування громад, районів, областей, а також порядок утворення, найменування і перейменування та віднесення поселень (сіл, селищ, міст) до відповідної категорії визначаються законом [7].

На наш погляд, передумовою впровадження в життя задекларованих ідей щодо місцевого самоврядування має стати перебудова системи організації влади і управління на справді демократичних засадах, що призведе до зміни чинної моделі місцевого самоврядування. Найважливішим завданням є проведення реальної адміністративно-територіальної реформи з одночасною децентралізацією влади, яку до сьогодні практично не вдалося здійснити.

Слід погодитись, що одними із стримувальних чинників реформування і територіального устрою, і місцевого самоврядування є політичні, правові, психологічні

стереотипи командно-адміністративного владарювання, які підтримуються завдяки тому, що досьгодні політична лінія характеризувалася намаганням усе вирішити і розподілити на державному рівні.

При здійсненні конституційної реформи системи місцевого самоврядування та, фактично, встановленні адміністративно-територіального устрою необхідно детально визначити наступне:

- рівень децентралізації владних повноважень, схему розподілу повноважень між органами місцевої публічної влади на територіальному рівні;
- раціональніші механізми перерозподілу фінансів, удосконалення бюджетних відносин;
- механізми формування достатньої матеріально-фінансової і бюджетної бази для всіх територіальних громад, а в разі неможливості – створення можливості дотацій місцевих бюджетів;
- ключові поняття та засади адміністративно-територіального устрою України;
- конституційно-правовий статус і рівні адміністративно-територіального устрою;
- порядок встановлення меж, сучасні критерії утворення і зміни адміністративно-територіальних одиниць;
- утворення об'єднаних територіальних громад, коли об'єднується громади різних районів та областей;
- спрощення системи та оптимізацію класифікації адміністративно-територіальних одиниць.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Верменич Я. В. Територіальна організація в Україні, як наукова проблема: регіонально-історичний та політико-адміністративний виміри / Верменич Я. В. – К.: Ін-т історії України НАН України, 2008. – 160 с.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М.: Юрид. лит., 1997. – 398 с.
3. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К.: Москаленко О. М., 2012. – 212 с.
4. Devolution process in the European Union and the candidate countries / European Union, Committee of the Regions. – Brussels, 2003.
5. Проект Закону про адміністративно-територіальний устрій / Верховна Рада України офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48586.
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01 квітн. 2014 р. № 333-р // Офіційний вісник. – 2014. – № 30. – С.18.
7. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 року № 2217а [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

ДЕРЖАВНИЙ НАГЛЯД ЗА ВІДПОВІДНІСТЮ РІШЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ КОНСТИТУЦІЇ ТА ЗАКОНАМ УКРАЇНИ

Смельяненко К. О.

керівник Київської обласної дирекції Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад, аспірант кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Національного університету біоресурсів та природокористування України

Аналіз урядових ініціатив щодо здійснення державного нагляду за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України засвідчує як позитив, так і недопрацювання в практичному застосуванні нового законодавства в сучасних умовах. Урядові ініціативи зосереджені на виконанні розділу «Створення умов для формування спроможних територіальних громад» Плану пріоритетних дій на 2016 рік[1], а також заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні[2]. Триває підготовка Мінрегіонбудом проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо здійснення державного нагляду за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України)». Згаданий законопроект має на меті також внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»[3], Закону України «Про місцеві державні адміністрації»[4], Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» [5], Закону України «Про судовий збір» [6] та до Кодексу адміністративного судочинства України [7].

Хочеться звернути увагу на те, що ст. 144 Конституції України встановлено, що рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції та законам України зупиняються у встановленому законом порядку. І такі повноваження згідно із Законом України «Про прокуратуру» [8] здійснювала саме прокуратура. На даний час прокуратура – відповідно до Конституції України – не є державним органом, який забезпечує додержання законності, а є органом держави, який віднесено до правосуддя. Прокуратура виконує функції щодо підтримання публічного обвинувачення, організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, представництва держави в

суді у виняткових випадках і в порядку, що визначені законом. З наявністю такої прогалини в законодавстві відкривається безконтрольність з боку держави щодо законності рішень органів місцевого самоврядування. Тому питання контролю за законністю та відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України було доручено терміново розробити Мінрегіонбуду (з подальшим терміновим направленням законопроекту Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України).

Новим п. 13 статті 59 пропонованої редакції змін до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» наголошується, що рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції та законам України зупиняються у встановленому означеним Законом порядку з одночасним зверненням до суду. І наступний п. 14 тієї ж статті 59 встановлює суб'єктний склад органів державного нагляду за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування: 1) щодо рішень сільської, селищної, міської, районної у місті (міста районного значення) ради та їх виконавчих органів – відповідна районна державна адміністрація; 2) щодо рішень міської, районної у місті (міста обласного значення) ради та їх виконавчих органів – відповідна обласна державна адміністрація; 3) щодо рішень Севастопольської міської, районної у місті ради та її виконавчих органів – Севастопольська міська державна адміністрація; 4) щодо рішень міської (міста республіканського значення) ради та її виконавчих органів – Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим; 5) щодо рішень Київської міської ради та її виконавчого органу, обласної ради – центральний орган виконавчої влади визначений Кабінетом Міністрів України. Передбачено, що акт органу державного нагляду про зупинення дії рішення органу місцевого самоврядування набирає

чинності з моменту звернення його (органу державного нагляду) до адміністративного суду. Наступними пунктами пропонується надати органам державного нагляду право запитувати в органів місцевого самоврядування документи та інформацію, що стали підставою для прийняття рішення про невідповідність Конституції та законам України.

На нашу думку, законопроект потребує доопрацювання, оскільки він не відповідає принципам та інтересам місцевого самоврядування, децентралізаційним процесам, які сьогодні змінюють відносини державної виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні. Цілком доречно, на нашу думку, звернутись до запропонованих змін до Конституції України законопроекту №2217а [9], внесеним Президентом України, де передбачено вилучення місцевих державних адміністрацій з конституційного регулювання, а основні повноваження зосередити на базовому рівні – у громаді. За таких умов держава зміцнить свою інституційну спроможність в питаннях оборони, зовнішньої політики, національної безпеки, верховенства права, дотримання прав і свобод людини. А для нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування законодавцем пропонується запровадити інститут місцевих префектур на чолі з префектом, якого призначатиме та звільнятиме з посади Президент України за поданням Кабінету Міністрів України.

Тому лише частково погоджуємось з урядовою ініціативою і пропонуємо врахувати ініціативи законопроекту 2217а. Більше того, на наше переконання, право місцевих державних адміністрацій (державних представництв, префектур) зупиняти рішення органів місцевого самоврядування має бути врівноважено правом органів місцевого самоврядування долати «вето» кваліфікованою більшістю голосів депутатів місцевих рад для підтвердження свого рішення;

внесення об'єктивного уточнення щодо строків відповіді на запитування документів та інформації органом державного нагляду в органів місцевого самоврядування.

Всеукраїнською асоціацією сільських та селищних рад Міністерству регіонального розвитку, будівництва та архітектури було, зокрема, запропоновано викласти:

- пп.17, п.14, ст.59 в такій редакції: «Орган державного нагляду може запитувати в органу місцевого самоврядування документи та інформацію, які були підставою для прийняття відповідного рішення. Орган місцевого самоврядування зобов'язаний надати такі документи та інформацію у строк до 10 робочих днів. В цьому випадку витік часу, визначений частиною шістнадцятою цієї статті, зупиняється до отримання необхідних документів та інформації»;
- пп.1, п.20, ст.59 – вилучити;
- пп.3, п.20, ст.59 – вилучити;
- пп.2, п.20, ст.59 в такій редакції: «... до набрання законної сили ухвали адміністративного суду про: повернення позовної заяви органу державного нагляду; відмови у відкритті провадження по справі»;
- п.13.1, ст.59 в такій редакції: «Дія рішення органу місцевого самоврядування, яке було зупинено органом державного нагляду, може бути продовжена в разі повторного його ухвалення на черговій та/або позачерговій сесії місцевої ради більшістю голосів депутатів відповідної місцевої ради»;
- п.13.2 в такій редакції: «п.13.1 не може бути застосовано щодо прийняття рішень органом місцевого самоврядування, які порушують питання територіальної цілісності України, національної безпеки України, конституційного ладу України».

Перелік літератури та джерел інформації

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік» від 17.05.2016 №418-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/418-2016-p>.
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 18.06.2014 №591-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-p>.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»: від 21.05.1997 №280-97 ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

4. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 №586-XIV[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
5. Закон України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» від 02.03.2000 № 5463-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1524-14>.
6. Закон України «Про судовий збір» від 08.07.2011 №3674-VI[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3674-17>.
7. Кодекс адміністративного судочинства від 06.07.2005 №2747-IV[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
8. Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 №1697-VII[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
9. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України(щодо децентралізації влади)» від 15.07.2015(доопрацьований) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

Матеріал надійшов 9.12.2016 р.