

М.І. Росенко,
здобувач кафедри державного управління
та місцевого самоврядування ЛРІДУ НАДУ

МУНІЦИПАЛЬНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ ПРОЦЕС І ТРАНСФОРМАЦІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Запропоновано необхідний ефективний механізм трансформації територіальних громад з метою покращання надання управлінських послуг населенню за результатами дослідження.

Ключові слова: трансформація територіальних громад, управлінські послуги.

Визначивши конституційно-правові основи функціонування місцевого самоврядування, Конституція України [1] закріпила принципову нову модель державного устрою місцевого самоврядування. Відповідно до Основного Закону, місцеве самоврядування в Україні має в цілому ґрунтуватися на принципових засадах, сформульованих у Всесвітній Декларації місцевого самоврядування та Європейській хартії місцевого самоврядування [4]. Із моделі державного устрою місцевого самоврядування випливає, що держава має керуватися інтересами своїх громадян, напрацьовувати і забезпечувати реалізацію необхідних соціальних, державних стандартів.

У людей, об'єднаних спільними умовами проживання на будь-якій території, є чимало проблем, які окремо взятий громадянин вирішити не в змозі. Для цього мешканці утворюють органи управління, формують представницькі органи, наділяючи їх необхідними засобами для вирішення місцевих справ.

Але під час організації управління виконання функцій і повноважень, якими володіє територіальна громада та створені нею органи, виникає чимало проблем, перш за все, це питання фінансування, управління розвитком території, створення умов для надання населенню управлінських послуг, вирішення питань соціальної забезпеченості, управління комунальною власністю. Крім того, існують проблеми у взаємовідносинах між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, у взаємовідношеннях між територіальними громадами. До того ж багато проблем

виникає під час організації забезпечення життєдіяльності населення та надання йому послуг за умови існування (з різних причин) так званих анклавів. Це зумовлено фізико-географічними особливостями території, що інколи ускладнює доступ по лінії “периферія – центр”, а заходи щодо усунення цього недоліку потребують додаткового фінансування. Наприклад, близько 1/5 території Черкаської області знаходиться на протилежному березі Дніпра відносно основної території. Від Полтавської області фактично відокремлений один її район – Кременчуцький, притому значною водною перешкодою є р. Дніпро. При цьому його територія, до річч, компактно вписується в територію сусідньої Кіровоградської області та ін.

Сучасні науковці приділяють достатньо уваги вивченню інститутів публічної влади. Цікавими в цьому напрямку є роботи, які досліджують еволюційний процес світового досвіду місцевого самоврядування та дають практичні рекомендації для формування і вдосконалення системи місцевого самоврядування України. Аналіз сучасного становища та спроби вибору шляхів розвитку місцевого самоврядування і розбудови місцевих рад здійснили у своїх роботах Ю. Саєнко, А. Ткачук, Ю. Привалов [7]. Науковець В. Головченко провів дослідження конституційних принципів місцевого самоврядування [6]. Цікавими є дослідження О. Батанова (автор визначає функції територіальних громад як специфічних суб’єктів конституційного права) [5]. Спроба визначити практичні шляхи становлення розвитку та зміцнення місцевого самоврядування була здійснена Асоціацією міст України [6]. Проте питання трансформації територіальних громад потребують індивідуального підходу. Дослідження комплексного характеру по даній темі практично відсутні і тому вона потребує подальшої розробки.

Метою даного дослідження є визначення механізму трансформації територіальних громад з метою створення умов щодо найкращого надання всім мешканцям цих громад якісних і своєчасних управлінських послуг.

Для України місцеве самоврядування – це досить нове поняття, яке не має однозначного тлумачення. За Конституцією України, місцеве самоврядування є

правом територіальної громади – мешканців села або добровільного об'єднання в сільську громаду мешканців декількох сіл, селищ та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в рамках Конституції та законів України. Це право здійснюється громадою як безпосередньо, так і через створені нею органи місцевого самоврядування.

У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2] вперше чітко зафіксовано, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста, яка також є складовою частиною системи місцевого самоврядування.

У загальному вигляді найважливіші питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, ст. 143 якої передбачає, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до Закону; забезпечують проведення місцевих референдумів і реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені Законом до їхньої компетенції.

За своєю структурою повноваження місцевого самоврядування включають:

- а) власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню;
- б) делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

Територіальна громада – це основний суб'єкт місцевого самоврядування, її складають мешканці села (кількох сіл), селища, міста.

За обсягом правоздатності та дієздатності своїх членів територіальна громада є неоднорідною – її складають мешканці села, селища, міста, які мають різний правовий статус (громадяни України, іноземці, особи без громадянства). Члени міської громади – громадяни України, які досягли 18-річного віку та не визнані судом недієздатними, є активними суб'єктами міського самоврядування. Вони мають право обирати органи і посадових осіб місцевого самоврядування, бути обраними або призначеними до органів місцевого самоврядування або їх посадовими особами, брати участь у місцевих референдумах, зборах громадян за місцем проживання та користуватися іншими передбаченими Конституцією України, законами України та статутами територіальних громад правами на участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Територіальна громада безпосередньо вирішує питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, використовуючи різні форми прямої демократії.

Органами місцевого самоврядування є: сільські, селищні, міські, районні у містах (у разі їх створення) ради – представницькі органи місцевого самоврядування, які представляють відповідні сільські, селищні, міські або внутрішньоміські (районні в місті) територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України.

Реальність місцевого самоврядування визначається в першу чергу матеріальними і фінансовими ресурсами, якими розпоряджається територіальна громада та які в сукупності становлять матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

Конституція України (ст. 142) до матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування відносить рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Загалом, оцінюючи фактичний стан інституту місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що в умовах трансформаційного періоду, в якому перебуває наша держава і суспільство в цілому, не можна вважати, що процес його формування відбувся, а форми і засоби захисту прав і гарантій мешканців вичерпано. Тому пошук оптимізації системи місцевого самоврядування є дуже важливим.

Існуюча система адміністративно-територіального устрою України являє собою складну неупорядковану чотириступеневу ієрархічну структуру. Кожна адміністративно-територіальна одиниця наділена державою відповідними повноваженнями у сфері державного управління, а також виконує певні самоврядні функції.

У даній системі є чимало суперечностей. Так, одні й ті ж адміністративно-територіальні одиниці: міста районного значення, селищні та сільські ради можуть належати як до третього, так і до четвертого рівня ієрархії. Відсутність в адміністративно-територіальному устрої України найнижчого законодавчо встановленого рівня та різноманіття адміністративно-територіальних одиниць третього і четвертого рівня: міста районного значення, селищні, сільські ради, ускладнюють взаємовідносини по горизонталі. Особливої актуальності ця проблема набуває для специфічних міських адміністративно-територіальних утворень, на території яких існують кілька інших адміністративно-територіальних одиниць, в яких створено і діють органи місцевого самоврядування, які мають повний обсяг повноважень, визначених чинним законодавством.

Це, передусім, стосується 64 міст обласного значення, на території яких знаходяться ще 202 інших адміністративно-територіальних одиниць, в яких діють органи місцевого самоврядування, м. Севастополь тощо.

Законодавча невизначеність їх взаємовідносин закладає чимало суперечок з приводу складання та фінансування програм соціально-економічного та культурного розвитку, складання місцевих бюджетів, з питань землекористування, використання об'єктів комунальної власності та визначенню їх статусу.

І найголовніше, що до теперішнього часу в Україні немає закону, який би визначав порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою. Єдиний законодавчий акт, яким досі користуються під час вирішення питань адміністративно-територіального устрою, це Указ Президії Верховної Ради Української РСР “Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР” від 12 березня 1981 р. [3]. Норми цього документа дуже розбігаються з нормами чинної Конституції України.

На сьогодні в багатьох регіонах України з метою більш ефективного соціально-економічного та культурного розвитку населених пунктів склалися об'єднання сіл, селищ між собою та з містами зі збереженням їх статусу як самостійних адміністративно-територіальних одиниць та їх органів місцевого самоврядування. Такі об'єднання перебувають під юрисдикцією міської ради, яка обирається виборцями об'єднання та становить спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ і мість, що входять до його складу. Але, незважаючи на те, що з точки зору адміністративно-територіального розподілу таке об'єднання зрозуміле, виникає питання: що ж відбувається з тими громадами, які знаходяться на цих територіях? Чи стають вони однією громадою, або, не зважаючи на спільні інтереси, залишаються відокремленими?

Під сукупністю правових норм і процедур утворення, ліквідації, перетворення територіальних громад розуміється муніципально-територіальний процес, якій є складовою частиною муніципально-територіальної організації України. На жаль, у вітчизняній науці та практиці до даних проблем підходять з точки зору адміністративно-територіального процесу. У дійсності адміністративно-територіальна одиниця (наприклад, місто) та муніципальне – територіальна (наприклад, територіальна громада міста), незважаючи на збіг, володіють різною правовою суб'єктністю, а й отже, територіальний процес відносно них є принципово різним.

У територіальному розвитку громад конкретних поселень мають місце такі зміни, як утворення, перетворення, ліквідація, об'єднання, виділення, розділення тощо.

Утворення територіальних громад є процесом створення самостійних або внутрішньо поселенських територіальних одиниць. Даний процес регулюється Конституцією України, Законом України “Про місцеве самоврядування” та супроводжується набуттям обов’язкових для громади ознак – самостійних органів, власності, бюджету тощо. Утворення територіальних громад може відбуватися різними шляхами. Перш за все, нова територіальна громада може з’явитися внаслідок добровільного об’єднання двох або більше територіальних громад в єдину громаду. На таку можливість вказує саме визначення інституту місцевого самоврядування, що зафіксовано в Конституції України, де під територіальною громадою розуміється, крім іншого, добровільне об’єднання мешканців кількох поселень.

Крім об’єднання, утворення нових територіальних громад можливе також внаслідок розділення існуючої територіальної громади на дві або більше внаслідок тих чи інших соціально-економічних або політичних процесів.

Пов’язаною з вищезазначеною формою утворення територіальної громади є виділення однієї територіальної громади з іншої зі збереженням раніше існуючої. Незважаючи на обмеження таких дій, що міститься у п. 7 Перехідних положень до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, в якому сказано, що до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об’єдналися в одну територіальну громаду, шляхом місцевого референдуму можуть прийняти рішення про вихід з цієї громади лише за умовами наявності фінансово-матеріальної бази, достатньої для забезпечення здійснення кожною з цих громад функцій і повноважень місцевого самоврядування відповідно до цього Закону. Останнім часом така форма отримала значного поширення. Саме внаслідок такої форми за роки, що пройшли з часу прийняття вищезазначеного Закону, відбулося утворення понад 200 територіальних громад (переважно внаслідок виділення села з сільських рад).

Під час вирішення питань муніципально-територіального поділу повинні широко використовуватися різноманітні форми безпосереднього волевиявлення

громадян. Так, питання об'єднання, виділення, розділення пов'язані зі створенням чи ліквідацією територіальних громад можливі лише через інститут місцевого референдуму.

Перетворення територіальних громад – це дуже складний процес, і ця складність перш за все обумовлюється тим, що не визначено чіткого механізму на рівні нормативно-правової бази.

Перш за все, об'єднання громад пов'язано або з ліквідацією певних громад, або із входженням до складу іншої громади без збереження самоврядних рис, ліквідацією районних у місті рад і в результаті ліквідації поселень (входження до межі міста). Але цей процес стає необхідним за певних умов життєдіяльності суспільства, особливо в певних соціально-економічних, а саме коли територіальна громада втрачає спроможність до самостійного розвитку, внаслідок недостатніх територіальних, економічних і фінансових умов.

Можна впевнено стверджувати, що здійснення таких процесів необхідно ініціювати та доводити до логічного завершення, і перш за все в інтересах самого населення.

По-перше, необхідно вирішити питання ліквідації чотирьохступеневого рівня, який формується у випадку, коли в межі міста обласного значення входять адміністративно-територіальні одиниці різного рівня (місто районного значення, селища, села).

Даної проблеми можна уникнути шляхом створення повноцінного району з відповідними органами управління як органів державної виконавчої влади, у т.ч. і органів центральної виконавчої влади, і також органів місцевого самоврядування. Вирішення цього питання не потребує внесення змін до чинного законодавства та трансформації існуючих територіальних громад і існує тільки у сфері пошуку й впровадженні оптимальної системи управління.

Що стосується міст, до складу яких входять інші адміністративно-територіальні одиниці, насамперед потрібно провести аналіз спроможності цих територіальних громад до самостійного розвитку, тобто аналіз фінансово-матеріальної бази та її достатність для забезпечення існування кожної з цих

громад, виконання ними функцій і повноважень місцевого самоврядування, визначених законодавством. За відсутності можливостей до самостійного розвитку після проведення тривалої роз'яснювальної роботи та підготовки і проведення місцевого самоврядування можливе входження однієї територіальної громади до міської без збереження самоврядних рис, але назва населеного пункту територіальної громади, яка увійшла до складу іншої, повинна зберегтися. У межах чинного законодавства такі питання вирішуються у двох площинах: шляхом референдуму та пошуку такої оптимальної системи управління, яка б забезпечила надання для всіх членів об'єднаної територіальної громади однакового рівня якісних і своєчасних послуг.

У випадках, коли неможливо запропонувати відразу шляхи вирішення трансформації територіальних громад у світлі розв'язання проблем управління, доцільно оголосити державний експеримент на цій території, та по його завершенню прийняти відповідне рішення. Можливо, даним рішенням буде прийняття нового законодавчого акта або внесення змін і доповнень в чинні.

Одночасно необхідно здійснювати підготовку управлінських кадрів з числа мешканців тих територіальних громад, в яких планується перетворення. Вони набудуть теоретичних знань і, знаючи ці проблеми з середини, зможуть давати рекомендації і знаходити оптимальне вирішення питань в інтересах місцевих мешканців і у межах чинного законодавства.

На державному та регіональному рівнях необхідно створити проекти груп з фахівців, результат ініціювати та доводити до логічного завершення, перш за все, в інтересах самого населення.

Список використаних джерел

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Просвіта, 1996. – 80 с.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”. – К.: Парламент. вид-во, 1998. – 100 с.
3. Указ Президії Верховної Ради Української РСР “Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР” від 12 березня 1981 р. – 6 с.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1-2. – С. 90-94.
5. Батанов О. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права // Право України. – 1998. – № 8. – С. 21.

6. Головченко В., Корпань О. Конституційні принципи місцевого самоврядування. – Право України. – 1998. – № 3. – С. 14.

7. Саєнко Ю.І., Ткачук А.Ф., Привалов Ю.О. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози. – К.: Ін-т соціології НАНУ, 1997.

8. Секретаріат Кабінету Міністрів України. Реформа для людини: Зб. матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. – К., 2005. – 237 с.

Rosenko M.I. Municipal and Territorial Process and Territorial Communities Transformation.

The necessary and effective research based mechanism of territorial communes transformation, the goal of which is to give citizens best management services is offered in the article.

Key words: territorial communes transformation, management services.

Росенко М.И. Муниципально-территориальный процесс и трансформация территориальных общин.

Предложено необходимый эффективный механизм трансформации территориальных общин с целью улучшения предоставления управленческих услуг населению по результатам исследования.

Ключевые слова: трансформация территориальных общин, управленческие услуги.