

16. Шевчук Л. Т. та Шевчук Я. В. Суть адміністративно-територіального устрою країни // Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою / За ред. Л. Т. Шевчук.-Львів, 2007.- С. 15-22.

Рецензент: к.ю.н., доцент Приходько Х.В.

УДК 342.5

Гураль П.Ф.,
д.ю.н., професор,
завідувач кафедри конституційного права
Львівського національного університету ім. І.Франка

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА В УКРАЇНІ: РЕФОРМА І РОЗВИТОК

У статті розглядаються питання об'єднання територіальних громад, реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади у зарубіжних країнах і Україні.

В статье рассматриваются вопросы объединения территориальных общин, реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в зарубежных странах и Украине.

In this article is considered question about the association of territorial communities, reformation local self government and territorial organization of authorities in foreign counties and in Ukraine.

Постановка проблеми. Територіальна громада є особливим феноменом суспільного розвитку, явищем всесвітнього характеру. Алекс де Токвіль з приводу цієї спільноти писав: «Громада є тим єдиним об'єднанням, яке так добре відповідає самій природі людини, громада виникає ніби сама собою. Отже, громадський устрій є в усіх народів, незалежно від їхніх звичаїв та законів. Є королівства та республіки, що їх створює людина; громада, здається виходить просто з рук Господніх [1].

Територіальні громади у різних країнах еволюціонують, удосконалюють свою діяльність, змінюють свою структуру, свою адміністративно-територіальну, матеріально-фінансову, та організаційно-правову основу.

Виклад основного матеріалу. У переважній більшості країн схеми адміністративно-територіального поділу сформувалися ще у XVII – XIX ст. Соціально-економічні і демографічні зміни XX ст. привели до того, що старий адміністративно-територіальний поділ європейських країн перестав відповідати завданням органів публічної влади і розподілу населення. В першу чергу це стосувалося територіальних одиниць, створених за поселенським принципом. Надто малі сільські громади були нездатними ефективно організувати управління із-за не достатку кадрів, вузької фіскальної бази та інших складностей, пов'язаних з мало чисельністю населення. Для вирішення цієї проблеми багато держав провели у другій половині XX ст. адміністративно-територіальні реформи,

спрямовані на створення кількості низових територіальних утворень шляхом їх об'єднання. Так, у Федеративній Республіці Німеччини на початку 1970-х років кількість громад було скорочено у тричі, у Нідерландах кількість громад скоротилась у двічі протягом ХХ ст., в Данії законом від 1 квітня 1970р. кількість громад було скорочено у п'ять разів і т.д. Подібне укрупнення територіальних спільнот складало перший напрям реформ.

Другий напрям адміністративно-територіальних реформ пов'язаний з необхідністю створення єдиних органів самоврядування для великих міст. Внаслідок урбанізації у ХVІІІ – ХХ ст.ст. багато населених пунктів, містечка, селища об'єднувались з великими містами й формували єдині агломерації. Традиційний адміністративний поділ гальмував ефективне управління, оскільки єдине з економічної і географічної точки зору місто могло складатися із декількох незалежних муніципалітетів.

У певній мірі ця проблема вирішується шляхом міжмуніципального співробітництва, однак у деяких країнах великі міста стали самостійними територіальними одиницями з особливим статусом і єдиними органами влади. Зазвичай, ці органи самоврядування наділяються додатковими повноваженнями. Внаслідок реформ, які особливо часто проводилися у другій половині ХХ ст., сформувалися такі територіальні утворення як «міста-райони» або «міста поза районами» УФРН і Австрії, дими і «Нові громади» у Греції, «Незалежні» міста у деяких штатах США, «Нові унітарні утворення» у Великобританії і Новій Зеландії та ін.

Ще один істотний напрям адміністративно-територіальної реформи, що відбувся у другій половині ХХ ст., – формування третього рівня територіальної організації. В деяких країнах адміністративно-територіальний поділ є традиційним, однак у більшості держав утворення нових крупних територіальних одиниць пов'язано з новими факторами. По-перше, старі адміністративно-територіальні одиниці виявились надто маленькими для ефективного економічного планування, котре стає важливим аспектом діяльності держави з 1950-х років майже у всіх країнах. По-друге, внаслідок децентралізації влади створені раніше «штучні» територіальні одиниці (департаменти, райони, провінції) одержали право на самоврядування. У цих умовах держави часто прагнули утворити більш крупні територіальні утворення для контролю над самоврядними територіями та координації їх діяльності. А в країнах Західної Європи утворення регіонального рівня територіальної організації стимульовано втручанням органів Європейського Союзу.

Багато європейських програм в обов'язковому порядку передбачають наявність регіонів, які відповідають конкретним географічним характеристикам. У зв'язку з цим з'являються нові або відновлюються старі територіальні одиниці: регіони у Франції, Італії, Португалії, Ірландії та Англії, «Периферії» у Греції, управлінські округи у землях ФРН. В залежності від особливостей державного ладу ці території можуть управлятись централізовано (ФРН, Греція), самоврядно (Франція, частково

Ірландія) або мати велику автономію, порівняно зі статусом суб'єктів федерації (формально унітарні Італія та Іспанія).

Територіальна основа місцевого самоврядування розвивається не лише «уверх», з метою створення більш крупних територіальних одиниць, але й «униз», в сторону формування більш дрібних. По-перше, це пов'язано з вирішенням проблем окремих поселень: реформи по укрупненню муніципальних утворень привели до того, що у більшості західних країн декілька невеликих поселень можуть входити до складу одного муніципального утворення.

У такому випадку виникає проблема з інтересами жителів окремих сіл, окрім того багато питань доцільно вирішувати саме на рівні окремих сіл, хуторів і селищ. По-друге, за останні сорок років посилилась тенденція до демократизації і децентралізації місцевого самоврядування. Справа в тому, що класичні місцеві органи давно вже не є органами самоврядування населення у буквальному сенсі: часто міська або окружна адміністрація нітрохи не ближче до населення, ніж державна. Виходячи з цього необхідно розвивати реальне самоврядування на рівні окремих селищ, міських кварталів і т.д. А тому в багатьох країнах утворюються органи громадського самоврядування, без власних повноважень і бюджетів, на «мікрорівні», всередині муніципальних утворень (наприклад, парафії у Великобританії і в Новій Зеландії, сільські ради у багатьох німецьких землях).

Ці мікро території не завжди входять у загальну схему територіальної організації держави. Поряд з основним адміністративно-територіальним поділом у багатьох країнах існують додаткові рівні територіальної організації. За звичай, ці території характеризуються однією або декількома характерними ознаками:

- статус визначається не конституцією, а локальними ознаками;
- на території відсутні органи влади загальної компетенції;
- території мало функціональні, тобто утворені лише для вирішення якогось одного завдання;
- держава не вважає ці території адміністративними одиницями;
- у межах цієї території немає самостійного бюджету.

До числа подібних «неосновних» територіальних одиниць можуть бути віднесені «округи» в Ірландії, округи і кантони у Франції, спеціальні округи у США, парафії у Великобританії, регіональні території у канадських провінціях, міські квартали або внутріміські райони у більшості країн, території визначені для здійснення конкретної політики («зони економічного розвитку») і т.п. [2].

Реформування територіальних громад в Україні, як і всієї адміністративно-територіальної організації держави має особливо важливе значення.

Сьогодні вже не можна не бачити того, що процес формування ефективної політики реформування адміністративного устрою в Україні надто затягнувся. Ще у серпні 2000 року була створена комісія з питань

адміністративно-територіального устрою. Передбачалося зокрема вивчення можливостей укрупнення сільських територіальних громад, іноземного досвіду у формуванні системи адміністративно-територіального устрою, проведення експертизи відповідних нормативних актів. Через два роки спеціальна міжвідомча урядова комісія мала приступити до розробки відповідних законопроектів. Однак скоро всю цю роботу було практично законсервовано, хоч дискусії про шляхи вдосконалення адміністративно-територіального устрою у суспільстві тривали.

Варто відзначити, що у посланні Президента України до українського народу від 13.06.2010 р. було сказано «Ключовою передумовою подальшого розвитку громадського суспільства є глибока і системна реформа місцевого самоврядування. Без вільних розвинутих громад та сильного самоврядування не буде і сильного громадського суспільства. Реформа місцевого самоврядування з метою суттєвого розширення повноважень влади на місцях, створення його економічного фундаменту, забезпечення виконавчими функціями – це завдання найближчу перспективу. Вважаю, що відповідний пакет законів – новий Закон про місцеве самоврядування та Закон про державні адміністрації – ми прийнемо вже до кінця 2010 року [3].

Однак, проект закону України «Про об'єднання територіальних громад» був розроблений Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та внесено Урядом на розгляд Верховної Ради України 14.12.2011 року, №9590.

Про необхідність розроблення цього проекту Закону справедливо зазначається у пояснювальній записці Міністра А.М. Близнюка, від 20.12.2011р., де вказується, що «існуюча система органів місцевого самоврядування з урахуванням сучасного адміністративно-територіального устрою України не завжди дозволяє сформувати самодостатні територіальні громади, які б володіли відповідними матеріальними і фінансовими ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на зазначені органи завдань та функцій» [3].

Окрім цього в Україні маємо й таку ситуацію, коли у межах однієї громади знаходиться декілька громад, або при зменшенні чисельності сільського населення та зменшенні кількості сільських населених пунктів з 1991р. по даний час на 348 одиниць збільшилась кількість сільських рад на 1067 одиниць [4].

Однією з найбільших проблем є та, що населення позитивно не сприймає адміністративно-територіальних реформ. Всі адміністративно-територіальні реформи, що відбувалися в Україні протягом ХХ століття лише погіршували соціально-економічні умови життя населення. Після відновлення місцевого самоврядування, в умовах незалежності України, кожний населений пункт хотів стати окремою адміністративно-

територіальною одиницею, мати свою владу від якої одержувати необхідні послуги.

Для цього щоб подолати цей суб'єктивний фактор у нашому суспільстві, у громадах, у світогляді кожного українського громадянина потрібно державним органам із залученням широких верств громадянського суспільства розробити концепцію про удосконалення системи місцевого самоврядування та реформування територіальної організації влади в Україні. Концепція повинна враховуючи всі позитивні елементи самоврядування що мали місце у різні періоди історичного розвитку в різних регіонах України, традиції українського народу у самоврядуванні громад. Ідеалом концепції повинна бути конституційна норма «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю». Концепція повинна дати відповідь на питання: яка цінність об'єднання сільських територіальних громад, їх консолідованості та готовності до вирішення багатьох питань соціально-економічного і культурного життя спільноти.

Концепція повинна мати просвітницьку ідеологію, яка створить відповідну мотивацію та стимули для розвитку ініціативи людей і територіальних громад.

Досвід багатьох країн є доказом того, що без належної просвітницької роботи серед населення міст і сіл, без відповідних наукових досліджень і розробок не можливо ефективно реалізувати подібну реформу.

Важливим уроком для нас може служити досвід міста Магдебурга (Німеччина). На міжнародній конференції, присвяченій 500-ти річчю надання Києву магдебурзького права (26-27 листопада 1999р.), обербургмістер м.Магдебурга (Вільгельм Польте відзначив: «Ще в 1990р. у своєму рідному місті я прийшов до висновку, що в майбутньому нам конче потрібні громадяни з більш активною громадянською позицією. Її необхідно заново пробуджувати, заново створювати в нашому місті... Роки з 1933 по 1989рр., прожиті під авторитарною владою, не пройшли безслідно для громади міста. Такі негативні вчинки, як підрив церков у 50-х роках, призвели до значних втрат в історичній картині міста. До цього належить також і втрата широкими верствами населення знань про магдебурзьке право... громадське самоврядування потребує ідентифікації з містом, але це народжується лише тепер» [5].

В Україні ситуація не краща, кілька поколінь, які жили у радянському союзі, не мали відношення до самоврядування. Не мають знань, навиків й сучасні громадяни України, їм потрібно систематично надавати цю допомогу. Конкретні заходи і підходи такої допомоги повинні бути передбачені й закріплені Законом України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України.

Для дальшого розвитку системи місцевого самоврядування в Україні, посиляться ролі територіальних громад необхідно на конструкційному

рівні закріпити питання «реальної здатності органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення» як цього вимагає Європейська Хартія місцевого самоврядування [6].

Проблемною є відсутність конституційного закріплення права місцевого самоврядування на свій автономний від державного бюджет та свої податки і збори. В Конституції ст. 95, що стосується бюджетної системи України, встановлює: «Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами», проте з цієї норми прямо не слідує, що бюджетну систему складають державний та місцеві бюджети, автономні від держави.

Практична реалізація принципу фінансової самостійності першооріальних громад виявилась надто проблематичною. Прибуткова частина місцевих бюджетів складається із власних прибуткових джерел та закріплених на постійній основі загальнодержавних доходних джерел. Проте частка власних прибуткових джерел є незначною. Найгострішою є ситуація з бюджетами сільських і селищних громад. У кожній області є сільські бюджети, що формуються виключно за рахунок трансферів з державного бюджету, оскільки власні прибутки у них відсутні.

В Україні маємо гіпертрофовану бюджетну систему, яка унеможлиблює створення фінансової бази для розвитку місцевого самоврядування, недосконалу податкову систему, яка не створює бази оподаткування для його платежів.

У цій ситуації важливою є проблема роздержавлення окремих загальнодержавних податків і зборів та переведення їх до розряду місцевих податків і зборів та закріплення їх у Бюджетному кодексі України.

Наявність комунальної власності є необхідною передумовою матеріально-фінансової самостійності територіальних громад та їх органів, які є юридичними особами. А тому ради та виконавчі комітети від імені та в інтересах територіальних громад здійснюють права суб'єктів щодо володіння, користування та розпорядження вказаними об'єктами, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати їх у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здаючи їх в оренду, продавати тощо.

Часто у зв'язку з цим виникають серйозні проблеми, коли органи самоврядування, їх посадові особи прагнуть заради задоволення поточних потреб продати, чи відчужити в інший спосіб важливі об'єкти комунальної власності, в т.ч. землі, які є особливою власністю, що вимагає встановлення спеціального режиму комунальних земель, який би гарантував їх вільний розвиток на найближчі 100 років і більше. Адже через деякий час приватизовані землі доведеться купувати у приватних власників.

Багато питань виникає у зв'язку з невизначеністю правової природи спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, а управління ними відповідно до Конституції України доручено районним, обласним радам. Однак, порядок малих доручень від сільських, селищних рад законом до цього часу не визначено. Тому районні, обласні ради розпоряджаються спільною власністю територіальних громад на свій розсуд та у своїх інтересах, тим самим порушуючи законодавство.

Таким чином, у найближчий час необхідно прийняти закон про комунальну власність в Україні. Для подальшого зміцнення системи місцевого самоврядування та більш ефективного представлення і захисту інтересів територіальних громад, їх асоціацій. На районному і обласному рівні необхідно створити виконавчі органи районних і обласних рад, а також на обласному рівні державний орган, який би здійснював контроль за дотриманням Конституції, Законів, актів Президента та Уряду України органами місцевого самоврядування, виконанням державних програм на регіональному рівні, тощо.

Висновки. Проблема реформування територіальних громад, як основи місцевого самоврядування та територіальної організації влади України є надто складною і різносторонньою, тому в одній статті не можливо розглянути всі різноманітні її аспекти й питання. Ще більш складним є процес її реалізації у нинішньому суспільстві, який варто було би здійснювати поетапно.

Використані джерела:

1. Токвіль, Алексіс де. Про демократію в Америці: у 2-х ст. / Пер. з французької Григорія Філіпчука та Михайла Москаленка; Передмова Андре Жордена. К.: Видавничий дім «Всесвіт», 1999. – С. 63-64.
2. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. – М.: Спарк, 2001. - С. 23.
3. Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www.p=2187>.
4. Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.minregionbud.gov.ua/>
5. Самоврядування в Києві: історія та сучасність: Матеріали Міжнародної конференції, присвяченої 500-ти річчю надання Києву магдебурзького права. – 26-27 листопада 1999р. – К.: Київська міськрада, 2000. – С.15-16.
6. Європейська Хартія місцевого самоврядування. – Страсбург. – 15 жовтня 1985р. Офіційний переклад. / Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2002. – №10

Рецензент: суддя Конституційного Суду України, професор кафедри муніципального права Академії муніципального управління Кампо В.М.