

УДК 340.1; 342.01; 342.5

Актуальні проблеми конституційної регламентації статусу територіальних громад в Україні у контексті зарубіжного досвіду

О.В. БАТАНОВ¹, В.В. КРАВЧЕНКО²

¹Інститут держави і права ім. В.М.Корецького Національної академії наук України,

²Академія праці, соціальних відносин і туризму, м. Київ, Україна

Авторське резюме

В статті, з урахуванням зарубіжного досвіду розбудови сучасних систем муніципального управління та практики застосування положень новітніх законодавчих актів з питань децентралізації, висвітлюються концептуальні проблеми реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в сучасній Україні. Розкриваються особливості правосуб'єктності територіальної громади як первинного суб'єкта муніципальної влади в Україні та зарубіжних країнах. Проаналізовано сучасний стан правового статусу територіальної громади, викладено основні сучасні конституційно-проектні ініціативи у частині щодо місцевого самоврядування в Україні з позиції принципів класичного муніципалізму. Окремо розглядаються можливі ризики з огляду на можливість запровадження в Україні інституту префектів та нового механізму контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, звертається увага на недоліки правового забезпечення процесу формування територіальної основи місцевого самоврядування – створення територіальних громад, які б володіли ресурсною базою, необхідною для забезпечення виконання завдань та повноважень, що передаються в систему місцевого самоврядування в ході децентралізації. Запропоновано окремі пропозиції щодо запобігання можливих правових колізій та організаційних конфліктів, які можуть виникнути в процесі застосування положень Закону України «Про об'єднання територіальних громад».

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, об'єднана територіальна громада, питання місцевого значення, муніципальна влада, муніципальні права особи, децентралізація, централізація, префект, староста, старостинський округ.

Current problems of constitutional regulation of the status of local communities in Ukraine in the context of international experience

O.V. BATANOV¹, V.V. KRAVCHENKO²

¹V.M.Koretsky institute of state and law of national academy of sciences of Ukraine,

²Academy of labour, social relations and tourism, Kyiv, Ukraine

Abstract

In the article, taking into account foreign experience of development of modern systems of municipal management and practice application of the provisions of new legislation on decentralization highlights the conceptual problems of reforming local government and territorial organization of power in modern Ukraine. Describes the characteristics of the legal status of the territorial community as the primary subject of the municipal authorities in Ukraine and foreign countries. Analyzed the current state of the legal status of the territorial community, the basic of the modern constitutional project initiatives in part on local self-government in Ukraine from the position of the principles of classical municipalism. We separately consider the possible risks with the possibility of introduction in Ukraine of Institute of the prefects and new mechanism of control over activity of local governments, draws attention to the shortcomings of legal support of process of formation of territorial basis of local government - the creation of local communities who owned the resource base necessary to ensure compliance with the tasks and powers transferred to local government during the decentralization. Proposed separate

© О.В. Батанов, В.В. Кравченко, 2016

proposals to prevent possible conflicts of laws and organizational conflicts that can arise in the application of the provisions of the law of Ukraine «On Association of territorial communities».

Key words: local government, territorial community, of the United territorial community, local issues, municipal authorities, municipal, individual rights, decentralization, centralization, the prefect, the starosta, the Starostinsky district

Формування системи місцевого самоврядування, конституювання територіальної громади як первинного суб'єкта локальної демократії зачіпає глибинні процеси політичної і соціально-економічної реновації суспільства і держави, виступає об'єктивною і тому неодмінною передумовою та вагомим фактором конституційно-правової модернізації, яка відбувається в нашій країні та переслідує глобальну мету – побудова демократичної, правової та соціальної держави.

Така об'єктивація викликана тим, що, по-перше, в місцеве самоврядування залучені всі громадяни України, які виступають в ньому як жителі певних адміністративно-територіальних одиниць, а по-друге, всі реформи, які проводяться в Україні – політична, економічна, земельна, судова, бюджетно-фінансова – або напряму здійснюються на місцях, або мають вихід на локальний рівень. Таким чином, місцеве самоврядування, відображаючи політичні, географічні, соціально-економічні, історичні, національно-культурні тощо особливості тих чи інших територіальних одиниць, сприяє набуттю ними своєї індивідуальності, тим самим посилює відчуття належності людини до певної територіальної громади, має стратегічне значення в процесі соціальної інтеграції та політичної мобілізації суспільства.

З огляду на сказане, мета цієї статті полягає в тому, щоб окреслити деякі тенденції та проблеми розвитку конституційної моделі статусу територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування в Україні крізь призму зарубіжного досвіду. Як зазначається в юридичній літературі саме в контексті євроінтеграції, впровадження в українську муніципальну практику зарубіжного досвіду, європейських інструментів та стандартів доброго, належного (good governance) врядування, імплементації

цих стандартів у конституційно-правову матерію і можливе розв'язання конституційно-правової проблеми теорії місцевого самоврядування [1].

Слід зазначити, що вперше термін «територіальна громада» у конституційному законодавстві був введений у Конституції України 1996 року, у частині першій ст. 140 якої закріплюється, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. У чинному на момент її прийняття Законі України «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 р. ця категорія та відповідний суб'єкт права не закріплювалися, а він оперував поняттям «територіальна самоорганізація громадян». Втім, наприклад, у ст. 224 проекту Конституції України, винесеному Верховною Радою України на всенародне обговорення 1 липня 1992 року, зустрічалося положення про те, що «місцеве самоврядування здійснюється населенням міст, селищ і сіл (територіальними громадами) безпосередньо або через обрані ним органи». У Конституційному Договорі між Верховною Радою України і Президентом України «Про основні засади організації і функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 року вживався термін «територіальний колектив громадян» з визначенням його ролі як первинного суб'єкта місцевого самоврядування.

У прийнятому на основі Конституції України та чинному на сьогодні Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. не тільки

закріплюється, що територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр (ст. 1 Закону), а й визначається її місце серед інших елементів системи місцевого самоврядування (ст. 5 Закону) як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень (ст. 6 Закону).

Попри це, слід констатувати, що існуюча законодавча база місцевого самоврядування в Україні та проекти, які реалізовувалися в галузі становлення та розвитку територіальних громад, мали фрагментарний характер та були спрямовані лише на вирішення окремих питань конституювання їх статусу. Тому, на думку багатьох експертів з питань муніципального права, актуальним є комплексне вирішення головної проблеми організації та функціонування місцевого самоврядування в сучасній Україні – створення конституційно-правових умов для становлення територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, основних носіїв його функцій і повноважень. У силу цього, мабуть закономірно, що у сучасних конституційно-проектних ініціативах, попри діаметрально протилежні доктринальні позиції, спостерігається відповідна тенденція щодо унормування статусу територіальних громад.

У цьому зв'язку колосальний інтерес викликає зарубіжний досвід конституційної регламентації прав територіальних громад, територіальних колективів, муніципальних співтовариств та інших первинних суб'єктів місцевого самоврядування та муніципального права. 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 особи, механізмів їх гарантування та захисту, що є основою для соціального гомеостазису територіальної громади, який, 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.

Світовій муніципальній практиці відомі абсолютно різні моделі, типи та системи місцевого самоврядування. У даний період часу в стабільних у політичному та соціально-економічному плані державах склалися власні, багато у чому унікальні та неповторювані моделі місцевого самоврядування. Внаслідок того, що більшість цих держав пройшли в цілому схожі етапи свого розвитку, виходячи зі спільності їх цілей, завдань та інтересів, слід сказати, що всі ці моделі безумовно мають багато схожих рис, але, тим не менш, не позбавлені і певної індивідуальності. Зокрема, ми можемо спостерігати схожі моменти закріплення характеру повноважень місцевого самоврядування та його посадових осіб, близькі за змістом та формою механізми взаємовідносин, які виникають між ними, а також державними та муніципальними органами в процесі здійснення місцевого самоврядування тощо. Принциповим залишається те, що у усіх випадках держава залишає за собою право контролювати здійснення повноважень місцевими органами, що виступає істотним елементом в цілому державного механізму та підтверджує, тим самим, певну єдність діяльності держави та місцевого самоврядування.

У різних країнах застосовуються різні системи управління на місцевому рівні (в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць), на вибір яких впливають такі фактори, як: державний режим, форма державного устрою, неоднаковий підхід до розуміння сутності та природи державної влади, розмежування адміністративно-те-

риторіальних одиниць на «природні» і «штучні», національні та історичні особливості і традиції тощо. Також на розвиток місцевого самоврядування в державах сучасного світу впливали різні правові системи, що детермінувало виникнення та формування його англо-американської (англосаксонської), континентальної (французької, романо-германської або європейської), іберійської та т. зв. радянської (звичайно, говорити про радянську модель місцевого самоврядування можна лише умовно, оскільки сама радянська модель організації влади заперечувала принцип місцевого самоврядування) моделей; процеси демократизації та урбанізації; зміни в соціально-економічному розвитку та розширення економічної самостійності територій, підвищення мобільності робочої сили, реалізація принципів партисипативної демократії та впровадження споживацької моделі відносин між органами місцевого самоврядування і членами територіальних громад; рівень демократизації, децентралізації і деконцентрації публічної влади тощо. Водночас незаперечним фактом залишається те, що демократичність, стабільність, динамічність, ефективність, функціональність системи місцевого самоврядування у зарубіжних країнах значною мірою пов'язана із рівнем, способом та формою конституційної регламентації її первинних суб'єктів – територіальних громад.

Так, у ст. 72. Конституції Французької Республіки 1958 р. зазначається, що територіальними колективами Республіки є комуни, департаменти, заморські території. Будь-який інший територіальний колектив створюється законом. Ці колективи вільно керуються виборними органами при дотриманні умов, передбачених законом.

У ст. 140 Конституції Королівства Іспанії 1978 р. закріплено, що Конституція гарантує автономію муніципій. Вони володіють усією повнотою прав юридичної особи. У свою чергу, згідно з ст. 141 цієї Конституції, провінція є місцевим утворенням, яке користується правом юридичної особи. Вона є об'єднанням

певної кількості муніципій на підставі територіального принципу для здійснення державної діяльності.

Цікавими є положення глави IX «Про громади» Конституції Великого герцогства Люксембург 1868 р., у ст. 107 якої закріплено, що громади утворюють на територіальній основі автономні колективи, які мають право юридичної особи, та керують своїми органами їх надбанням і в своїх власних інтересах. У кожній громаді є Комунальна рада, що обирається безпосередньо населенням громади; умови, щоб бути виборцем або бути обраним, встановлюються законом.

Згідно із ст. 136 Конституції Болгарії 1991 р. громада є основною адміністративно-територіальною одиницею, в якій здійснюється місцеве самоврядування. Громадяни беруть участь в управлінні громадою як через обрані ними органи місцевого самоврядування, так і безпосередньо через референдум і загальні збори населення. Межі громад визначаються після опитування населення. Громада є юридичною особою.

Великий інтерес викликає конституційна регламентація місцевого самоврядування у Республіці Польща, досвід якої визнаний та обраний за зразок у процесі сучасних конституційно-проектних робіт у частині щодо децентралізації в Україні. Так, згідно зі ст. 164 Конституції Республіки Польща 1997 р., основною одиницею територіального самоврядування визнається гміна. Інші одиниці регіонального, місцевого та територіального самоврядування обумовлює закон. Гміна виконує всі завдання територіального самоврядування, що не застережені для інших одиниць територіального самоврядування. Також, згідно зі ст. 165 цієї Конституції, одиниці територіального самоврядування є юридичними особами. Вони мають право на власність, а також інші майнові права.

Згадаємо досвід інших східноєвропейських країн. Так, у частині V «Самоврядування» Конституції Республіки Словенія 1991 р. міститься ст. 138, згідно з якою словенці здійснюють місцеву владу з допомогою муніципалітетів та

інших місцевих самоврядних організацій. У ст. 139 зазначається, що муніципалітети є самоврядними органами місцевої влади. Муніципалітет може представляти один або кілька населених пунктів, жителі яких мають спільні потреби та інтереси. Муніципалітет може бути утворений законодавчим актом після того, як населення відповідного округу висловить свою волю на референдумі в підтримку утворення муніципалітету. Територіальні межі муніципалітету визначаються законом.

Згідно зі ст. 119 Конституції Литовської Республіки 1992 р. право на самоврядування гарантується державним територіально-адміністративним одиницям, передбачених законом. Воно здійснюється через відповідні Ради самоврядувань. Члени Рад самоврядувань строком на два роки обираються населенням адміністративної одиниці – громадянами Литовської Республіки на основі загального, рівного і прямого виборчого права, таємним голосуванням. Зазначається, що порядок організації та діяльності інститутів самоврядування встановлюється законом.

У Конституції Естонії 1992 р. є Глава чотирнадцята «Місцеве самоврядування» у ст. 154 якої зазначається, що рішенням усіх питань місцевого життя і його устроєм займаються місцеві самоврядування, що діють на підставі законів самостійно. Ті чи інші обов'язки на місцеве самоврядування можуть бути покладені лише на підставі закону або за угодою з місцевим самоврядуванням. Згідно зі ст. 155 цього документа одиницями місцевого самоврядування є волості і міста. Інші одиниці місцевого самоврядування можуть утворюватися на засадах і в порядку, встановлених законом.

Багато в чому показовим є досвід інших європейських країн. Так, згідно із ст. 115 Конституції Австрійської Республіки 1920 р. під громадами, відповідно до змісту наступних статей, належить розуміти місцеві громади. Вказується, що Австрійський союз міст і Австрійський союз міст покликані представляти інтереси громад. У ст. 116

закріплюється, що кожна земля поділяється на громади. Громада є територіальною одиницею з правом самоврядування і одночасно адміністративною одиницею. Кожна ділянка території має належати якійсь громаді. Громада визнається самостійною господарською одиницею. Вона має право в межах, встановлених загальними законами Федерації і землі, володіти різного роду майном, купувати його і розпоряджатися ним, займатися господарським підприємництвом, а також в рамках фінансової системи самостійно визначати свій бюджет і стягувати податки. Цікаво, що в Австрії для громади з населенням не менше двадцяти тисяч жителів, якщо це не ущемляє інтереси землі, повинен бути за поданням громади на підставі закону землі встановлений самостійний статус (міський правовий статус). Таке законодавче рішення може бути опубліковано лише за згодою Федерального уряду. Згода вважається наданою, якщо протягом восьми тижнів з дня отримання законодавчого рішення компетентним Федеральним міністерством Федеральний уряд не повідомить губернатору землі про свою відмову. Місто, що має самостійний статус, має крім завдань общинного управління здійснювати також завдання районного управління.

Згідно з 121 «Комунальне та інше регіональне самоврядування» Конституції Фінляндії 1999 р. Фінляндія розділена на комуни, керівництво якими повинно ґрунтуватися на самоврядуванні жителів комун. Приписи про загальні принципи комунального управління і про покладені на комуни завдання встановлюються законом. Зазначається, що комуни мають право на обкладання податками. Приписи про принципи оподаткування, про те, як встановлюються податки, а також щодо обов'язку сплати податків встановлюються законом.

У Конституції Андори 1993 р. є ст. 79, згідно з якою громади, будучи органами представництва та управління парафіями, є публічними колективами, що володіють правом юридичної особи і владою встановлювати місцеві норми у формі ордонансів, регламентів і декре-

тів відповідно до законів. У сфері своїх повноважень, здійснюваних ними відповідно до Конституції, законом і традицією, вони діють згідно з принципом вільного управління, визнаного і гарантованого Конституцією. Громади в Андорі представляють інтереси парафій, схвалюють і виконують парафіяльний бюджет; вони визначають і здійснюють на своїй території публічну політику в межах своєї компетенції, розпоряджаються й управляють всім майном парафій, незалежно від того, чи є воно публічним, приватним або загальним надбанням.

У ст. 176 Конституції Сербії 2006 р. закріплено, що громадяни мають право на автономію провінцій і місцеве самоврядування, яке вони мають реалізувати безпосередньо або через вільно обраних представників. Автономні провінції і суб'єкти місцевого самоврядування повинні мати статус суб'єктів права. Згідно із загальними положеннями ст. 188, суб'єктами місцевого самоврядування повинні бути муніципалітети, міські громади і місто Белград. Територія та місцезнаходження суб'єктів місцевого самоврядування повинні визначатися законом.

Також у Конституції Сербії є спеціальна ст. 189, якою встановлюється статус суб'єкта місцевого самоврядування. Згідно з цією статтею муніципалітети повинні встановлюватися і скасовуватися законом. Міські громади повинні встановлюватися законом, відповідно до критерію, визначен з законом, що регулює місцеве самоврядування. Міські громади повинні мати повноваження, делеговані муніципалітетам Конституцією, в той же час інші повноваження можуть бути делеговані їм за законом. Зазначається, що статут міської громади може закріпити встановлення двох або більше міських адміністрацій на території міської громади. Статут міської громади повинен визначати питання, що знаходяться в межах компетенції міської громади, які вирішуватимуть міські адміністрації.

Конституцією Словацької Республіки 1992 р. проголошується, що осно-

вою територіального самоврядування є громада (obec). Територіальне самоврядування складають громада і територіальна одиниця більш високого рівня (ст. 64). У ст. 64а зазначається, що громада і територіальна одиниця більш високого рівня є самостійними територіальними, самоврядними та адміністративними одиницями Словацької Республіки, які об'єднують осіб, які постійно проживають на їх території. Подробиці встановлюються законом.

Згідно зі ст. 128 Конституції Республіки Хорватія 1990 р. громадянам гарантується право на місцеве самоврядування. Проголошується, що право на місцеве самоврядування включає в себе право на прийняття рішень про задоволення потреб і здійснення інтересів громадян, що стосуються насамперед благоустрою територій та планування міської забудови, комунальної діяльності, турботи про дітей, соціального захисту, культури, фізичної культури, спорту і технічної культури, а також охорони і поліпшення навколишнього природного середовища. Наведені ілюстрації конституційної регламентації статусу територіальних громад у зарубіжних країнах свідчать про особливу роль, яку відводить конституцієдавець цьому питанню. Попри різні підходи, термінологію, обсяг та зміст відповідних конституційних правоположень, загальною тенденцією у сучасній Європі є зміцнення статусу первинних суб'єктів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим, дискусії щодо статусу територіальних громад в Україні та його конституційної регламентації розвиваються у контексті загальноєвропейських процесів муніципалізації конституційного життя та децентралізації публічної влади.

Втім, вітчизняний досвід конституціоналізації територіальних громад, наповнення їх статусу реальним змістом, у першу чергу з точки зору наділення їх самоврядними функціями, є вкрай суперечливим. Так, концептуальний аналіз офіційних та інших версій законопроектів про внесення змін до Конституції, розроблених у 2003–2015 роках, дозволяє зробити висновок про

наміри (або принаймні їх декларування) авторів майже усіх цих законопроектів змінити філософію всієї моделі врегулювання організації та діяльності місцевого самоврядування. По суті пропонується перейти від існуючої нині консервативної моделі місцевого самоврядування, за якої місцеве самоврядування, по суті, здійснюється лише на рівні територіальних громад, а на рівні регіонів – областей і районів воно носить фактично символічний характер, до повноцінної системи місцевого самоврядування на всіх рівнях організації суспільства. Впровадження в Україні відомого світової муніципальній практиці принципу повсюдності місцевого самоврядування створило б правові умови для активізації життєдіяльності територіальних громад, чіткі територіальні межі їхньої муніципальної діяльності, сприяло б децентралізації публічної влади, розмежуванню функцій та повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, розширенню самостійності і відповідальності територіальних громад у вирішенні завдань життєзабезпечення і розвитку територій, міст, селищ і інших населених пунктів з урахуванням місцевої специфіки, соціально-економічних особливостей і культурно-історичних традицій громад і регіонів. Зокрема, надання представницьким органам місцевого самоврядування на регіональному рівні (районним та обласним радам – за умовою збереження відповідних назв цих суб'єктів або іншим органам регіонального представництва територіальних громад) права на утворення власних виконавчих органів перетворило б ці органи у самодостатні та дієздатні суб'єкти місцевого самоврядування, які змогли б повноцінно представляти спільні інтереси територіальних громад.

Водночас у багатьох версіях законопроектів щодо змін до Конституції є певні недоліки, спірні моменти, незгоджені положення тощо. Насамперед вони пов'язані із фрагментарною та суперечливою регламентацією правосуб'єктності первинного суб'єкта місцевого самоврядування – територі-

альної громади. Так, сумнівною з точки зору муніципальної теорії є спроба у низці версій існуючих законопроектів взагалі відмовитися від категорії «територіальна громада», замінивши її термінами «громада» або «жителі громади» або, по суті, звузити обсяг її правосуб'єктності до статусу адміністративно-територіальної одиниці.

Такого роду пропозиції, наприклад, були передбачені у проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», запропонованому у квітні 2014 р. Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Зокрема, ст. 133 пропонується викласти у редакції, згідно з якою «Систему адміністративно-територіального устрою складають адміністративно-територіальні одиниці: регіони, райони, громади», а частину першу ст. 140 – «Місцеве самоврядування є правом і спроможністю жителів громад у межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування». Аналогічний підхід був передбачений і в проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України», внесеному Президентом України П. О. Порошенком 26 червня 2014 р. (реєстр. № 4178а).

На наш погляд, не викликає сумніву, що місцеве самоврядування є правом і спроможністю місцевих жителів – членів територіальних громад у межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Втім, використання термінів «громада» або «жителі громади» замість наявного у чинній Конституції іменування «територіальна громада» або трансформація змісту її статусу, не тільки значною мірою знецінює, як у цілому феномен місцевого самоврядування, так і правове та суспільно-політичне значення його суб'єктної першооснови в аксіологічному, онтологічному, гносеологічному аспектах або його значення з

точки зору генезису місцевого самоврядування, враховуючи, що саме територіальна громада знаходиться біля витоків муніципалізму в Україні. Насамперед, така зміна понять (а по суті – підміна) може стати причиною фактичної ліквідації самостійного суб'єкта конституційно-правових відносин – суб'єкта, права якого як основного носія функцій та повноважень місцевого самоврядування визнані та гарантовані державою (ст. 7 у її генетичному зв'язку із ст. 140 Конституції України). Адже «жителі громади» та сама «територіальна громада» це різні за своєю політико-правовою природою, завданнями, функціями та місцем у системі місцевого самоврядування та конституційно-правових відносинах суб'єкти: жителі – це індивідуальні суб'єкти права на участь у здійсненні місцевого самоврядування, які можуть реалізовувати його як особисто, так і колективно, а територіальна громада – це колективний суб'єкт конституційного права, соціальна спільність, наприклад, так само як народ, національні меншини, корінні народи. Так само, наприклад, як «громадяни усіх національностей» утворюють такий суб'єкт як Український народ – первинний та конституційний суб'єкт, всієї політичної системи, так і жителі утворюють свою територіальну громаду – первинний суб'єкт системи місцевого самоврядування, залишаючись при цьому самостійними суб'єктами права.

Частково ці недоліки було подолано в проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо територіального устрою та місцевого самоврядування)», підготовленого і схваленого Конституційною Комісією та переданому Президенту України 26 червня 2015 р. та внесеному ним на розгляд Верховної Ради України 1 липня 2015 р. (реєстр. № 2217а). У ст. 140 проекту закріплюється, що територіальна громада здійснює місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування шляхом самостійного регулювання суспільних справ місцевого значення та управління ними в межах Конституції і законів України. Терито-

ріальну громаду становлять мешканці поселення чи поселень відповідної громади. Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо шляхом місцевих референдумів та в інших формах, визначених законом.

Також вказується, що територіальні громади можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби (ч. 6 ст. 142 проекту). У ч. 1 ст. 143 пропонується закріпити положення, за яким територіальна громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування громади відповідно до закону: 1) управляє майном, що є в комунальній власності; 2) затверджує бюджет відповідної громади і контролює його виконання; 3) затверджує програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролює їх виконання; 4) встановлює місцеві податки і збори; 5) забезпечує реалізацію результатів місцевих референдумів; 6) утворює, реорганізовує та ліквідує комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснює контроль за їх діяльністю; 7) вирішує інші питання місцевого значення, віднесені законом до її компетенції. Частиною першою ст. 144 передбачено, що територіальні громади, голови громад, органи місцевого самоврядування, відповідно до закону, ухвалюють акти місцевого самоврядування, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Визнаючи в цілому прогресивний характер змін, які запропоновані Президентом України у частині щодо децентралізації публічної влади та розвитку місцевого самоврядування, зазначимо, що запропонована модель конституційно-правового статусу територіальних громад залишається незавершеною, фрагментарною як з точки зору закріплення базових дефініцій, встановлення принципів муніципальної діяльності, так і визначення чіткої моделі регламентації завдань і функцій терито-

ріальних громад.

На наш погляд, вразливість та су-перечливість сучасних конституційно-проектних робіт у частині щодо місце-вого самоврядування значною мірою пов'язана із тим, що фундаментальною проблемою розвитку місцевого само-врядування є відсутність чіткої док-тринальної основи цього політико-пра-вового інституту, невизначеність його правової природи та перспективних на-прямків розвитку. Наслідком зазначе-них вище обставин є те, що, по-перше, процес внесення змін до Конституції України (в частині децентралізації) по-чинає помітно гальмуватися; по-друге, запропоновані в проекті Закону Укра-їни № 2217а від 01.07.2015 року «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [2], який сьогодні перебуває на розгляді у Верховній Раді України, залишаються суттєві прогалини та колізії, що саме і свідчить про незавершеність становлення такої конституційної моделі місцевого само-врядування, яка б у повній мірі відпові-дала сучасним демократичним принци-пам та стандартам. Насамперед мова йде про запровадження інституту префекта у такому варіанті, коли органи місцево-го самоврядування втрачають практич-но всі існуючі на сьогодні контрольні повноваження за діяльністю місцевих органів виконавчої влади. Багато про-blemних питань виникає і щодо прин-ципів розмежування повноважень між різними видами та різними територіаль-ними рівнями публічної влади. Запропо-нований варіант здійснення виконавчої влади на регіональному рівні фактично залишає існуюче «двовладдя» у зв'язку із намаганням конституювати префек-тів як органи, які здійснюють виконав-чу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі (стаття 118 законопроекту). Останнє вказує на нівелювання різниці у конституційному статусі між діючими місцевими державними адміністраціями та майбутніми префектами, хоча в кон-тексті децентралізації здійснення вико-навчої влади на місцях має покладатися на виконавчі органи місцевих рад. Що стосується префектів, то їх конститу-

ційний статус має бути пов'язаний не із здійсненням виконавчої влади, а із за-безпеченням її здійснення виконавчими органами місцевих рад та галузевими місцевими органами виконавчої влади (в частині повноважень, які не можуть бути децентралізовані).

Не можна вважати достатньо об-ґрунтованим і запропонований у проекті змін до Конституції України механізм контролю за діяльністю органів місцево-го самоврядування. Так, редакція статті 143 законопроекту в частині визначен-ня повноважень Президента України «зупиняти дію актів органів місцевого самоврядування, що не відповідають Конституції України, створюють загро-зу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу на-ціональній безпеці з одночасним звер-ненням до Конституційного Суду Укра-їни, тимчасово зупиняти повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначати тимчасового державного уповноважено-го, який спрямовує та організовує діяль-ність відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування громади, ви-конавчого комітету районної, обласної ради» може спричинити до появи суттє-вих юридичних колізій з огляду на такі обставини:

- по-перше, процедура розгляду подібних звернень у Конституційному Суді України може тривати багато мі-сяців і навіть кілька років, а протягом цього періоду громада чи регіон зали-шаються без законно обраних представ-ників (фактично на цей період місцеве самоврядування на відповідній території ліквідується);

- по-друге, виконавчі органи гро-мади, виконавчі комітети районної, обласної ради утворюються відповід-ними радами на строк їх повноважень, вони відповідальні, підзвітні та під-контрольні перед ними, а не перед тимчасовим державним уповноваже-ним, який лише спрямовує та орга-нізовує їх діяльність (до речі, цікаво, як таке «спрямування та організація» може відбуватися без «відповідальнос-ті, підзвітності та підконтрольності»;

- по-третє, проекти подібних актів готуються за безпосередньої участі виконавчих органів (виконавчих комітетів), які мають нести солідарну відповідальність за їх законність;

- по-четверте, чому саме Президент України має скасовувати акти органів місцевого самоврядування, які згідно з рішенням Конституційного Суду України визнані такими, що суперечать Конституції та законам України. Адже відповідно до Конституції України вони мають автоматично втрачати чинність з моменту прийняття відповідного рішення Конституційним Судом України.

З огляду на зазначене більш доцільною, як уявляється, є чинна редакція Конституції України, згідно з якою Верховна Рада України за наявності подібних обставин призначає дострокові місцеві вибори. Такий підхід, до речі, знімає додаткове політичне навантаження на Президента України, який у разі прийняття змін до Конституції України став би відповідати за контроль по відношенню до актів кількох тисяч органів місцевого самоврядування.

І, нарешті, проект змін до Конституції України (в частині децентралізації) не дає чіткої відповіді на питання щодо формування територіальної основи місцевого самоврядування, що є одним з ключових елементів конституційного статусу територіальної громади. Мова йде про відсутність конституційних механізмів утворення таких територіальних одиниць, населення яких і має становити первинний суб'єкт місцевого самоврядування – територіальну громаду, яка б володіла достатнім ресурсним забезпеченням для здійснення повноважень, що передаються в систему місцевого самоврядування в процесі децентралізації. А ця проблема носить надзвичайно нагальний характер. Так, сьогодні в Україні є 11518 сільських, селищних, міських територіальних громад. З них 10 279 сільських, 458 – міських та 783 селищних. Більш як половина цих громад має чисельність жителів менш як 3 тис. осіб, у тому числі – 4809 громад – менш як 1 тис. осіб, а 1129 громад – менш як 500 осіб. У більшості та-

ких територіальних громад не утворені відповідно до законодавства виконавчі органи місцевих рад, немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо[3]. Можна навести приклади занадто малочисельних громад: Посіцька сільська рада Тисменицького р-ну Івано-Франківської області: чисельність населення – 84 чол. (обирають сільську раду в кількості 12 депутатів); Зікрачанська сільська рада Кагарлицького р-ну Київської області: чисельність населення – 96 чол. (обирають сільську раду у кількості 12 депутатів); Колесниківська сільська рада Овруцького р-ну Житомирської області: чисельність населення – 134 чол. (обирають сільську раду у кількості 12 депутатів); Юрківська сільська рада Великомихайлівського р-ну Одеської області: чисельність населення – 151 чол. (обирають сільську раду у кількості 12 депутатів).

Досить багато можна навести прикладів і малих міських територіальних громад: м. Белз Львівської області – населення 2 478 чол.; м. Берестечко Волинської області – населення 1 904 чол.; м. Герца Чернівецької області – населення 2 068 чол.; м. Угнів Львівської області – населення 1 021 чол.; м. Устилуг, Волинської області – населення 2 283 чол. тощо¹. Надзвичайно висока частка дотацій у бюджетах таких територіальних громад: до 10% - 724; 10-30% - 508; 30-50% - 1068; 50-70% – 2559; 70-90% - 4936; більше 90% - 483.

Не чекаючи втілення в життя декларованих конституційних змін процес розбудови нової територіальної основи місцевого самоврядування може відбуватися і сьогодні, на основі прийнятого в 2015 році Закону України «Про об'єднання територіальних громад» [4] та Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року № 214 [5].

В той же час перший досвід реалізації цих актів поставив на порядок денний низку питань, які потребують наукового осмислення та нормативного врегулювання, а саме:

1. Відсутнє наукове обґрунтування

критеріїв спроможності об'єднаних територіальних громад. Певні спроби визначення таких критеріїв здійснені в Методиці, де під спроможними територіальними громадами розуміють територіальні громади сіл (селищ, міст), «які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці».

Зрозуміло, що це досить загальна характеристика, оскільки, по-перше, «належний рівень надання послуг» може тлумачитися суб'єктивно, особливо в умовах, коли залишаються невстановленими державні стандарти щодо таких послуг; по-друге, подібний підхід не враховує інших важливих факторів – доступність послуг для населення всіх населених пунктів об'єднаної громади, розмір її території, особливості мережі об'єктів соціальної інфраструктури тощо.

2) Недостатньо конкретизовані процесуальні строки, передбачені Законом, а їх тлумачення, як зазначається в юридичній літературі, має важливе значення в конституційному процесі [6]. Так, сама процедура об'єднання включає ряд етапів діяльності уповноважених суб'єктів, які мають бути проведені у відповідних часових рамках. При цьому для часового розмежування цих стадій у Законі використано таку термінологію, як «протягом певної кількості днів». При практичному застосуванні Закону виникає питання щодо тлумачення цього терміну:

- чи він означає необхідність витратити на виконання тих чи інших заходів повністю названий у відповідній нормі закону час?

- чи він означає максимальний час, у межах якого має бути виконано передбачений захід? Неоднозначна відповідь на ці питання може поставити під загрозу сам процес об'єднання.

3) Низка проблемних питань виникає і у зв'язку з формуванням органів об'єднаних територіальних громад. Зокрема, у разі об'єднання територіальних громад міста і довколишніх сіл виникає небезпека домінування у раді об'єднаної громади представників саме міста, а у випадках об'єднання значної кількості сільських громад гіпертрофованого розміру може набути виконавчий комітет місцевої ради, оскільки до його складу за посадою входять і сільські старости. Відкритим залишається і питання щодо «старостинського округу» – староста обирається жителями одного чи кількох сіл?

Одним із правових казусів, до якого призводить на практиці реалізація Закону України «Про об'єднання територіальних громад» є утворення такої громади, що об'єднує жителів усіх населених пунктів району. В даному випадку виникає ситуація, коли в межах однієї території діють одночасно районна рада, рада об'єднаної громади (відповідна сільська, селищна чи міська рада) та районна державна адміністрація, що призводить до конкуренції компетенцій та непотрібного дублювання повноважень зазначених органів. Можливим шляхом зняття такої колізії могло б стати делегування органам місцевого самоврядування об'єднаної громади повноважень районної ради та районної державної адміністрації. Таким чином, можна зробити узагальнюючий висновок щодо необхідності подальшого наукового осмислення підходів до вдосконалення конституційного статусу територіальних громад, що створить правові передумови для радикального реформування всієї системи територіальної організації влади в Україні відповідно до сучасних європейських стандартів та принципів.

ПРИМІТКИ:

¹ За даними Всеукраїнського перепису населення 05 грудня 2001 року

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Пухтинський М.О. Сучасні проблеми трансформації муніципальної влади в контексті євроінтеграції України //Проблеми теорії конституційного права України / За редакцією Ю.С. Шемшученка. – К.: Парламентське вид-во, 2013, с. 411 – 437.
2. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812
3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Затверджена Кабінетом Міністрів України 01 квітня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lutsk.ua/actual/uryad-shvalyv-konceptsiyu-reformy-miscevogo-samovryaduvannya>.
4. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» // «Голос України» від 04.03.2015 — № 39.
5. Методика формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248117469&cat_id=246711250.
6. Стрільчук В.А. Конституційно-правові строки в системі стримувань і противаг. Житомирський національний агроекологічний університет. Матеріали конференцій [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://ir.znau.edu.ua/bitstream/123456789/954/1/Pravo_2014_49-51.pdf.

REFERENCES:

1. Pukhtyns'kyu, M.O., 2013. Suchasni problemy transformatsiyi munitsypal'noyi vlady v konteksti yevrointehratsiyi Ukrayiny [Modern problems of transformation of municipal authorities in the context of European integration of Ukraine]. Problemy teoriiy konstytutsiyynoho prava Ukrayiny, 411 – 437, Parlamnt's'ke vyd-vo, Kyiv (in Ukrainian).
2. Proekt Zakonu Ukrayiny «Pro vnesennya zmin do Konstytutsiyi Ukrayiny (shchodo detsentralizatsiyi vlady)» [Draft Law of Ukraine «On Amendments to the Constitution of Ukraine (concerning the decentralization of power).»]. Access mode: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (in Ukrainian).
3. Kontseptsiya reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukrayini. Zatverdzhena Kabinetom Ministriv Ukrayiny 01 kvitnya 2014 r. [The concept of reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine. Approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine April 1, 2014]. Access mode: <http://www.lutsk.ua/actual/uryad-shvalyv-konceptsiyu-reformy-miscevogo-samovryaduvannya> (in Ukrainian).
4. Zakon Ukrayiny «Pro dobrovil'ne ob'yednannya terytorial'nykh hromad» [The Law of Ukraine «On a voluntary association of local communities»]. Holos Ukrayiny vid 04.03.2015, 39 (in Ukrainian).
5. Metodyka formuvannya spromozhnykh terytorial'nykh hromad [Methods capable of forming communities]. Access mode: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248117469&cat_id=246711250 (in Ukrainian).
6. Stril'chuk V.A. Konstytutsiyno-pravovi stroky v systemi strymuvan' i protyvah. Zhytomyr's'kyu natsional'nyy ahroekolohichnyy universytet. Materialy konferentsiy [Constitutional and legal terms in a system of checks and balances. Zhytomyr National Agroecological University. Materials of conferences]. Access mode: http://ir.znau.edu.ua/bitstream/123456789/954/1/Pravo_2014_49-51.pdf (in Ukrainian).

Батанов Александр Васильович – доктор юридичних наук, професор
Інститут держави і права ім. В.М.Корецького Національної академії наук України
Адреса: 01601, м. Київ, вул. Трьохсвятительська, 4

Batanov Oleksandr Vasyl'ovych – doctor of law, Full Prof.
V.M.Koretsky institute of state and law of national academy of sciences of Ukraine
Address: 4, Tr'okhsvyatytel's'k Str., Kyiv, 01601, Ukraine

Кравченко Віктор Віталійович – кандидат юридичних наук, професор
Академія праці, соціальних відносин і туризму
Адреса: 03680, м. Київ, вул. Велика Окружна дорога, 3

Kravchenko Viktor Vitaliyovych – PhD in law, Full Prof.
Academy of labour, social relations and tourism
Address: 3, Velyka Okruzhna doroha Str., Kyiv, 03680, Ukraine