

УДК 342.5

ОСНОВНІ ПЕРЕВАГИ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК ФОРМИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Руслан ПАНЧИШИН,

кандидат юридичних наук, докторант
кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена висвітленню основних переваг об'єднаної територіальної громади як форми організації місцевого самоврядування в Україні. Проведено аналіз положень конституційного законодавства у сфері регулювання місцевого самоврядування; визначено основні форми організації місцевого самоврядування та місця серед них об'єднаної територіальної громади. Охарактеризовано основні напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні, виявлено кінцеву мету, на досягнення якої спрямована реформа у відповідній сфері. Проведено огляд статистичних даних стосовно процесу формування об'єднаної територіальної громади, визначено основні результати цього процесу. На підставі проведеного наукового дослідження сформульовано висновок про основні переваги об'єднаної територіальної громади як форми організації місцевого самоврядування.

Ключові слова: об'єднана територіальна громада, місцеве самоврядування, форма організації.

MAIN BENEFITS OF THE UNITED NATIONAL COMMUNITY AS A FORM OF ORGANIZATION OF LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE

Ruslan PANCHYSHYN,

Candidate of Law, Doctoral Student
at the Department of Constitutional Law and Comparative
of Law Uzhgorod National University

SUMMARY

The article is devoted to highlighting the main advantages of the united territorial community as a form of organization of local self-government in Ukraine. The analysis of the provisions of constitutional legislation in the sphere of regulation of local self-government is carried out; the basic forms of organization of local self-government and place among them of the united territorial community are defined. On the basis of the conducted scientific research the conclusion about the main advantages of the united territorial community as a form of organization of local self-government is formulated.

Key words: united territorial community, local self-government, form of organization.

Постановка проблеми. У Європейській Хартії місцевого самоврядування зазначається, що місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення [1]. Таким чином, у цьому міжнародному документі наведені дві важливі характеристики ефективної моделі організації місцевого самоврядування – наявність визначених Конституцією та законами правових (тобто права), а також організаційних, фінансових та інших можливостей (тобто спроможність) здійснювати управління в інтересах місцевого населення у межах встановленої території.

Ратифікація Україною Європейської Хартії місцевого самоврядування [2] поставила перед нашою державою завдання забезпечити ефективну організацію місцевого самоврядування в Україні, для чого було здійснено окремі заходи, зокрема прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування» [3], визначено засади фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування тощо.

Через деякий час виявилось, що сформована в Україні після набуття незалежності модель організації місцевого самоврядування на практиці показала недостатню ефективність. Про це зазначається у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженій Розпорядженням Кабінету

Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р. В обґрунтування такого висновку в Концепції наводиться той факт, що функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав тощо [4].

Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що, у зв'язку з підписанням Україною Угоди про асоціацію між Україною з однієї сторони та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію з ЄС) [5], проблема організації ефективної форми місцевого самоврядування набула нової актуальності. Саме тому однією з основних реформ, запланованих у межах забезпечення реалізації Угоди про асоціацію з ЄС [6; 7, с. 464–465], стала реформа місцевого самоврядування.

Одним із перших кроків на шляху до реалізації реформи місцевого самоврядування є організація об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ), яка має стати більш досконалою та ефективною формою організації місцевого самоврядування, що має ряд переваг порівняно з іншими формами такої організації.

Стан дослідження. У науковій літературі питання реформування місцевого самоврядування й утворення нового суб'єкта муніципально-правових відносин – ОТГ – сьогодні

є предметом активної дискусії. Зокрема, окремі аспекти цієї проблеми досліджували такі науковці, як Ю.М. Бисага, Д.М. Белов, І.А. Грицяк, К.О. Линьов, Г.В. Макаров, К.І. Ровинська, Л.А. Касинюк та ін. Однак переважна більшість вчених розглядали організаційні або адміністративно-управлінські питання провадження реформи місцевого самоврядування. У зв'язку з цим необхідно констатувати, що наразі практично відсутні комплексні наукові дослідження, присвячені визначенню основних переваг ОТГ як форми організації місцевого самоврядування у конституційно-правовому аспекті.

Мета та завдання дослідження. Метою дослідження є виявлення, на основі ґрунтовного науково-правового аналізу, переваг ОТГ як форми організації місцевого самоврядування в Україні. Для реалізації поставленої мети необхідно виконати такі завдання: 1) провести аналіз положень конституційного законодавства у сфері регулювання місцевого самоврядування; 2) визначити основні форми організації місцевого самоврядування та місця серед них ОТГ; 3) охарактеризувати основні напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні, виявити кінцеву мету, на досягнення якої спрямована реформа у відповідній сфері; 4) сформулювати висновок про основні переваги ОТГ як форми організації місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. У Конституції України визначається, 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 [8]. Крім того, у ряді інших статей Конституції України закріплюються гарантії реалізації цього права, зокрема: народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади й органи місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 5); в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7) тощо [8].

На підставі системного аналізу наведених конституційних норм Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001 зробив висновок: означені положення Конституції України свідчать, що Україна не тільки закріплює гарантії місцевого самоврядування в Конституції, а й визнає його як одну з фундаментальних засад демократичного устрою держави і суспільства [9]. Іншими словами – гарантоване право на здійснення місцевого самоврядування є невід'ємною частиною конституційного ладу України.

У цьому контексті варто погодитися з думкою Д.М. Белова, який у своєму монографічному дослідженні дійшов висновку, що юридична природа норм, які закріплюють засади конституційного ладу України, розкривається в системі її загальних і спеціальних кваліфікуючих юридичних ознак та властивостей. Однією з таких властивостей, на думку вченого, є те, що в структурі таких норм, крім традиційних елементів (гіпотеза, диспозиція, санкція), необхідно виокремити «курацію» як частину норми, що закріплює сукупність соціальних явищ, існування яких у суспільному житті забезпечує та гарантує реальність, об'єктивну соціальну можливість реалізувати основні права та свободи [10, с. 372].

Виходячи з наведеної позиції, закріплення права на здійснення місцевого самоврядування має ґрунтуватися на об'єктивній можливості реалізувати це право суб'єктами, які, відповідно до Конституції України, ним наділені. Тож у цьому аспекті постає принаймні два питання: по-перше, яким суб'єктам адресоване право на здійснення місцевого самоврядування та, по-друге, чи мають такі суб'єкти об'єктивну соціальну можливість реалізувати відповідне право.

Так, відповідь на перше питання міститься в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3].

Аналіз ст. 5 цього Закону дозволяє виокремити такі форми організації місцевого самоврядування: 1) первинні форми організації місцевого самоврядування (територіальна громада як жителі, об'єднані спільним місцем проживання у межах певної адміністративно-територіальної одиниці); 2) представницькі органи (сільські, селищні, міські, районні та обласні ради); 3) виборні посадові особи (сільський, селищний, міський голова, староста); 4) виконавчі органи рад; 5) органи самоорганізації населення (утворюються за ініціативою жителів і наділяються частиною компетенції, фінансів і майна відповідним представницьким органом відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення» [11]). Крім того, на підставі Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [12] територіальні громади можуть укладати між собою договори про співробітництво з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів і цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень.

Що стосується другого порушеного питання – спроможності органів місцевого самоврядування ефективно реалізовувати свої повноваження, то з цього приводу необхідно погодитися із зауваженням, висловленим одним із польських реформаторів. За його словами, європейський і світовий досвід свідчить, що місцеві проблеми можуть ефективно вирішуватися тільки на місцевому рівні, оскільки держава ніколи не дійде до проблем кожного села чи міста, кожної вулиці чи двору. Підкреслюється, що ефективна модель місцевого самоврядування завжди базується на трьох китах – повноваженнях, фінансових ресурсах і контролі [13]. Очевидно, що відсутність цих складових елементів ставить під сумнів наявність реальної можливості в органів місцевого самоврядування ефективно вирішувати питання місцевого значення.

Саме тому у межах проведення реформи місцевого самоврядування у 2015 р. було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [14], яким регламентовано порядок утворення такої форми організації місцевого самоврядування, як ОТГ. Цим Законом також внесено ряд змін і доповнень до іншого законодавства України у сфері регулювання місцевого самоврядування, зокрема і до ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якій регламентовано, що територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування й обирати відповідно сільського, селищного, міського голову.

Необхідно зауважити, що право територіальної громади на об'єднання з іншими громадами було закріплено і в попередніх редакціях Закону України «Про місцеве самоврядування» [15]. Однак реалізація цього права практично унеможлилювалася через такі причини: по-перше, не було належної правової основи для цього; по-друге, територіальні громади не отримували належної організаційної, фінансової та іншої підтримки від органів державної влади.

Ситуація кардинальним чином змінилася після прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [4], що поклало початок провадженню реформи місцевого самоврядування.

Зокрема, на реалізацію Концепції Кабінетом Міністрів України було розроблено середньостроковий план дій, де передбачається до 2020 р. об'єднання 100% місцевих рад базового рівня у спроможні територіальні громади. За результатами моніторингу Міністерства регіонального роз-

вितку, будівництва та житлово-комунального господарства України, станом на кінець травня 2017 р. в Україні утворено 413 ОТГ, які об'єднали 5 258 населених пунктів і в яких відбулися перші вибори органів місцевого самоврядування [7, с. 464–465]. Крім того, 29 жовтня 2017 р., за рішенням Центральної виборчої комісії, відбулися місцеві вибори у 202 ОТГ в усіх областях України. До складу 202 ОТГ увійшли 933 місцеві ради (міських – 25, селищних – 67, сільських – 841) [16]. Загалом на кінець 2017 р. утворено 665 ОТГ, у яких відбулися перші місцеві вибори.

Активний процес запровадження такої форми організації місцевого самоврядування, як ОТГ, відразу викликав численні дискусії та спори, головним предметом яких стала доцільність і необхідність створення нового суб'єкта муніципально-правових відносин. Тож спробуємо прояснити ситуацію та визначити дійсні причини та переваги утворення ОТГ в Україні.

Передусім варто звернутися до статистичних показників. Так, за інформацією, що наводиться Ініціативою «Децентралізація влади», до початку реформи у 92% сільських громад проживало менше 3 000 жителів, майже 11% сільських територіальних громад мали менше 500 жителів. Водночас у понад 50% сільських громад дотаційність складала понад 70%. 483 територіальні громади взагалі на 90% утримувалися за рахунок дотацій [17].

Отже, у якості переконливого аргументу на користь створення ОТГ наводиться той факт, що відповідні перетворення дадуть змогу суттєво підвищити фінансовий, кадровий та інший ресурсний потенціал місцевого населення, сприятимуть утворенню ним дійсно спроможних органів місцевого самоврядування, які матимуть не тільки гарантовану державою можливість, але і реальну здатність вирішувати питання місцевого значення.

У своєму щорічному посланні до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 р.» Президент України акцентує увагу на досить позитивних результатах, отриманих у ході здійснення перших кроків у напрямку проведення реформи. Зазначається, що доходи загального фонду бюджетів ОТГ у січні – травні 2017 р. в порівнянних умовах зросли на 1,0 млрд грн, або на 44,4%. Ці громади отримали розширені повноваження і додаткові ресурси, що дозволило їм реалізовувати проекти розвитку інфраструктури: ремонтувати і будувати школи, дитсадки, водогони, дороги, системи вуличного освітлення, закуповувати комунальну техніку, створювати комунальні підприємства, дбати про благоустрій території тощо [7, с. 464].

Таким чином, за рахунок ОТГ отримують відносну фінансову й організаційну самостійність у вирішенні питань місцевого значення без надмірної підтримки та контролю з боку органів державної влади. У цьому контексті варто згадати про ще одну важливу перевагу об'єднання територіальної громади – створення реальної платформи для проведення децентралізації влади.

Л.А. Касинюк вважає, що децентралізація – це передавання повноважень і бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування. Районні й обласні ради залишаються, створюються їхні виконавчі органи (зараз вони відсутні) і ліквідуються державні адміністрації. Це посилює місцеве самоврядування, адже управлятимуть люди, обрані під час місцевих виборів [18, с. 53]. Децентралізація, на думку інших науковців, полягає в передачі прав на прийняття рішень не просто представникам органів місцевого самоврядування, а органам, які не перебувають в ієрархічній підпорядкованості центральним органам влади й найчастіше обираються зацікавленими громадянами [19, с. 123].

Тож децентралізація є саме тією кінцевою метою, на досягнення якої спрямована реформа місцевого самовря-

дування. Однак проведення децентралізації матиме сенс лише в тому разі, якщо нові розширені повноваження перейдуть до спроможних територіальних громад, наділених реальною можливістю (фінансовою, організаційною, кадровою) та дійсною волею вирішувати найбільш важливі питання розвитку територій і регіонів.

Для обґрунтування переваг об'єднання територіальної громади також необхідно звернутися до європейського досвіду, який свідчить, що в багатьох країнах Європи (Німеччині, Польщі, Франції та ін.) спостерігається тенденція до об'єднання територіальних громад, спрямована головним чином на подолання таких негативних явищ, як: сильне роздроблення територіальних громад; суттєве зменшення їх фінансової спроможності; зростання нерівності щодо розподілу ресурсів між громадами; нечіткість процесуально-процедурних питань організації і проведення місцевих виборів; нечіткість обмеження повноважень місцевих органів влади [20, с. 48].

Однак, незважаючи на всі наявні переваги об'єднання територіальних громад на засадах добровільності, необхідно погодитися із застереженням, висловленим з цього приводу Р.П. Безсмертним, який зазначив, що децентралізація не матиме результату, якщо не буде визначеної мети її проведення, якою, на думку дослідника, є забезпечення комфортного життя людини [21]. До цього можна додати, що досягнення такої мети можливе за умови зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права та доброго врядування, прав людини й основоположних свобод, які визнані Конституцією України та рядом міжнародних актів фундаментальними засадами здійснення будь-яких перетворень у державах та наддержавних утвореннях.

Висновки. На підставі проведеного науково-правового аналізу необхідно констатувати, що ОТГ як форма організації місцевого самоврядування має ряд переваг, зокрема: 1) завдяки об'єднанню територіальних громад отримують більший обсяг фінансування, зміцнюють свій організаційний і кадровий потенціал, що виступає важливим чинником їх спроможності, тобто отримання реальної можливості для реалізації своїх повноважень; 2) створення спроможних територіальних громад є платформою для децентралізації влади, внаслідок якої органи місцевого самоврядування отримують реальну владу на місцях; 3) урівноваження можливостей різних територій завдяки усуненню диспропорції в обсягах фінансування; 4) у підсумку ефективна організація місцевого самоврядування (в т. ч. завдяки утворенню такої її форми, як ОТГ) є необхідною умовою для подальшої демократизації суспільства та державних інститутів, розвитку прямої демократії на місцевому рівні.

Перспективами подальших наукових досліджень у цій сфері має стати визначення та обґрунтування конкретних умов, за яких проведення реформи місцевого самоврядування матиме високий рівень ефективності.

Список використаної літератури:

1. Європейська Хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15 жовтня 1985 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
2. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80>.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні:

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80>.

5. Угода про асоціацію між Україною з однієї сторони та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами з іншої сторони: Міжнародний документ від 27 червня 2014 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

6. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

7. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 р.». К.: НІСД, 2017. 928 с.

8. Конституція України: Основний Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в п. 29 ч. 1 ст. 85, ч. 5 ст. 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в ч. 5 ст. 140 Конституції України та в ч. 1 ст. 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України, п. 41 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій): Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01>.

10. Белов Д.М. Парадигма українського конституціоналізму: монографія. Великий Березний: РК «Евростандарт», 2011. 399 с.

11. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 р. № 2625-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.

12. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

13. Гройсман В. Навіщо нам децентралізація? Українська правда. 2015. URL: <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/06/22/7072007/>.

14. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

15. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР в першій ред. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/ed19970521>.

16. Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 29 жовтня 2017 р.: Постанова Центральної виборчої комісії України від 18 серпня 2017 р. № 164. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0164359-17>.

17. Що таке децентралізація і навіщо вона всім нам? Простими словами про реформу. Ініціатива «Децентралізація влади». URL: <http://decentralization.gov.ua/news/1862>.

18. Касинюк Л.А. Досвід та проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні: філософсько-правовий аспект. Гуманітарний часопис. 2016. № 3. С. 48–55.

19. Василенко Л., Добровінський М. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 3. С. 123–126.

20. Петришина М.О., Колодяжний О.О. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції та Польщі. Молодий вчений. 2016. № 1 (28). Ч. 2. С. 47–51.

21. Безсмертний: реформа місцевого самоврядування в Україні сьогодні не має мети. LB.ua. 2016. URL: https://ukr.lb.ua/society/2016/10/12/347647_bezsmertniy_reforma_mistsevogo.html.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Панчишин Руслан Ігоревич – кандидат юридичних наук, докторант кафедри конституційного права та порівняльного правознавства Ужгородського національного університету

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Panchyshyn Ruslan Ihorovich – Candidate of Law, Doctoral Student at the Department of Constitutional Law and Comparative of Law Uzhgorod National University

pri6363@gmail.com