

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УКРАЇНІ

CONSTITUTIONAL AND LEGAL SUPPLY OF THE ASSOCIATION OF THE TERRITORIAL COMMUNITY IN UKRAINE

Панчишин Р.І.,

кандидат юридичних наук,

*докторант кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету*

Статтю присвячено дослідженню конституційно-правового забезпечення об'єднання територіальної громади в Україні. Проведено аналіз актів європейського та національного законодавства у сфері регулювання об'єднання територіальної громади. На підставі проведеного науково-правового аналізу розроблено пропозиції щодо напрямів удосконалення конституційного законодавства в означеній сфері.

Ключові слова: конституційне законодавство, місцеве самоврядування, об'єднана територіальна громада.

Статья посвящена исследованию конституционно-правового обеспечения объединения территориальной общины в Украине. Проведен анализ актов европейского и национального законодательства в сфере регулирования объединения территориальной общины. На основании проведенного научно-правового анализа разработаны предложения по направлениям совершенствования конституционного законодательства в указанной сфере.

Ключевые слова: конституционное законодательство, местное самоуправление, объединенная территориальная община.

The article is devoting the study of the constitutional and legal provision of the association of a territorial community in Ukraine. The analysis of acts of European and national legislation in the field of regulating the association of the territorial community has been carried out. On the basis of the conducted scientific-legal analysis, proposals have been developed regarding the areas of improvement of the constitutional legislation in the specified sphere.

Key words: constitutional law, local self-government, united territorial community.

Постановка проблеми. Для визначення подальших перспектив розвитку національного конституційного законодавства у сфері регулювання об'єднання територіальної громади в Україні виникає необхідність у проведенні дослідження сучасного стану конституційно-правового забезпечення в означеній сфері, визначенні ступеня імплементації європейських норм стосовно місцевого самоврядування в національне конституційне законодавство, а також виокремленні основних проблем і недоліків сучасного стану конституційного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній науці конституційного права проблемам удосконалення законодавства у сфері регулювання статусу органів місцевого самоврядування присвячено значну кількість наукових праць таких учених, як Ю.М. Бисага, Д.М. Белов, І.П. Бутко, В.О. Іваха, Л.А. Касинюк, О.Г. Лиска, В.М. Малишко, О.А. Назаренко, М.О. Петришина, О.О. Петришин та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття. Разом із тим у наявних наукових працях питання законодавчого забезпечення об'єднання територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування розглядається фрагментарно, а комплексні дослідження в цій сфері майже відсутні.

Формулювання цілей статті. Саме тому метою статті є визначення подальших перспектив розвитку національного конституційного законодавства у сфері регулювання об'єднання територіальної гро-

мади в Україні на підставі дослідження сучасного стану відповідного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Традиційно у правовій науці виокремлюють декілька рівнів системи правових актів: 1) міжнародно-правові акти; 2) Конституція та закони України; 3) підзаконні нормативно-правові акти. Тож характеристика кожного з наведених рівнів дає можливість застосувати комплексний підхід для здійснення правового аналізу конституційно-правового забезпечення об'єднання територіальної громади в Україні.

Так, розглядаючи систему міжнародно-правових актів, варто відмітити, що особливої актуальності для становлення України як демократичної європейської держави набуває європейське право.

Науковці акцентують увагу на тому, що із середини XIX століття європейський простір характеризується стрімкими інтеграційними процесами і, як наслідок, прийняттям особливої групи міжнародно-правових норм, основною метою яких є формування уніфікованого внутрішньодержавного законодавства держав Європи. На виконання вищевказаних принципів під егідою Ради Європи прийнято значну кількість документів, які містять правові стандарти, у тому числі у сфері місцевого самоврядування [1, с. 5–6].

До одного з фундаментальних міжнародно-правових актів у сфері визначення статусу територіальної громади (об'єднаної територіальної громади) належить Європейська хартія місцевого самоврядування [2], яка на міжнародному рівні утвердила статус територі-

альної громади, закріпила її право на здійснення місцевого самоврядування, визначила засадничі принципи формування виборних органів місцевого самоврядування та здійснення ними своїх функцій.

Відповідно до ст. 7 Європейської хартії місцевого самоврядування, умови діяльності місцевих обраних представників повинні забезпечувати вільне виконання ними своїх функцій. Вони мають передбачати відповідне фінансове відшкодування витрат, що виникають під час відповідної діяльності, а також у разі необхідності відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу й відповідний захист соціального забезпечення. При цьому встановлено, що будь-які функції та діяльність, несумісні з мандатом місцевого обраного представника, визначаються законом або основоположними правовими принципами.

Засадничі європейські принципи місцевої демократії втілено в конституційному законодавстві України.

Так, у Конституції України закріплено право територіальної громади на здійснення місцевого самоврядування; визначаються засади формування та види представницьких органів місцевого самоврядування; принципи взаємодії органів місцевого самоврядування й органів державної влади, в тому числі місцевих органів виконавчої влади, тощо.

Крім того, на рівні Конституції України закріплено гарантоване право територіальної громади самостійно розпоряджатися ресурсами комунальної власності [3].

Характеризуючи конституційні засади визначення статусу територіальної громади (об'єднаної територіальної громади), необхідно зауважити, що в більшості європейських країн місцеве самоврядування гарантоване на конституційному рівні.

Деякі науковці, порівнюючи конституції більшості держав світу, зазначають, що закріплені в них основні положення стосуються функціонування місцевого самоврядування, а саме: головних принципів організації місцевого самоврядування; основ адміністративно-територіального поділу; організаційних форм здійснення місцевого самоврядування, основ його компетенції, внутрішньої структури; ролі й місця органів місцевої влади в політичній системі суспільства; адміністративного нагляду; гарантій місцевого самоврядування (конституційних, судових, законодавчих, матеріально-фінансових тощо) [1, с. 18].

Конституційні засади місцевого самоврядування уточнюються та деталізуються в низці законів і підзаконних нормативно-правових актів.

Так, правовою основою об'єднання територіальної громади є Закони України: «Про місцеве самоврядування в Україні» [4], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [5], «Про органи самоорганізації населення» [6], «Про співробітництво територіальних громад» [7], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [8], «Про засади державної регіональної політики» [9], «Про місцеві вибори» [10] тощо.

Передусім варто акцентувати увагу на тому, що законодавство України в досліджуваній сфері суттєво оновлено у зв'язку з провадженням реформи децентралізації влади шляхом прийняття нових або внесення змін до чинних законів.

Так, у 2015 році прийнято Закон України «Про засади державної регіональної політики», який визначив основні принципи формування й реалізації державної регіональної політики. Державна регіональна політика в цьому Законі визначається як система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їхньої етнічної й культурної самобутності [9].

У ст. 6 Закону України «Про засади державної регіональної політики» визначено, що пріоритетами державної регіональної політики є такі:

- 1) стимулювання та підтримка місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу регіонів для створення й підтримання повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей;
- 2) зменшення територіальної диференціації за індексом регіонального людського розвитку;
- 3) формування конкурентоспроможності регіонів шляхом розроблення та реалізації програм і проектів підвищення конкурентоспроможності територій;
- 4) стимулювання міжрегіональної інтеграції, інтеграції регіональних економічних, інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір, подолання міжрегіонального відчуження тощо [9].

Прийняття цього Закону мало важливе регулятивне і стратегічне значення для упорядкування правовідносин, що складаються у сфері формування та реалізації регіональної політики, зокрема в цьому Законі визначено джерела фінансування заходів, спрямованих на реалізацію регіональної політики, суб'єктів, відповідальних за цей напрям державної політики, запроваджено моніторинг стану реалізації регіональної політики.

До ключових законів, які визначили статус об'єднаної територіальної громади в Україні, стали Закони України: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про місцеві вибори».

Так, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] прийнято ще в 1997 році, однак відтоді до нього внесено низку змін і доповнень, які в основному спрямовані на розширення повноважень територіальної громади та її представницьких органів. Зокрема, повноваження органів місцевого самоврядування доповнено, зокрема, правами на реорганізацію або ліквідацію навчальних закладів комунальної форми власності здійснюється за рішенням місцевої ради [11], формування та ведення реєстру територі-

альної громади відповідно до закону [12], здійснення повноважень у сфері користування міським пасажирським транспортом [13] тощо.

У ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] закріплено гарантоване право територіальних громад добровільно об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати, відповідно, сільського, селищного, міського голову. У визначеному Законом порядку також надана право територіальній громаді виходити зі складу об'єднання.

Порядок об'єднання територіальної громади й виходу зі складу об'єднання визначається Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [8]. Цей Закон також регламентує принципи, умови об'єднання територіальних громад; визначає напрями та засоби державної підтримки спроможної об'єднаної територіальної громади тощо.

Формування спільних органів місцевого самоврядування об'єднаною територіальною громадою здійснюється в порядку, визначеному Законом України «Про місцеві вибори» [10]. Зокрема, ч. 2 ст. 2 цього Закону визначено, що вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія, відповідно, села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися в сільську громаду), селища, територія утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаної сільської, селищної територіальної громади. Законом також визначаються види місцевих виборів, принципи їх організації та проведення, порядок формування виборчих округів і дільниць, організаційне, фінансове й методичне забезпечення місцевих виборів тощо.

Крім законів України, до системи нормативно-правових актів, що регламентують статус об'єднаної територіальної громади, належать підзаконні акти, а саме: Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 [14], акти органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади (регламенти, рішення).

Як приклад актів органів місцевого самоврядування варто назвати Регламент Сіверської міської ради [15], Регламент Червоненської сільської ради [16] тощо.

Отже, проведений аналіз показує, що нині в Україні створена досить розгалужена система актів правового регулювання статусу об'єднаної територіальної громади.

Водночас, як правильно відмічають окремі дослідники, у процесі проведення реформи місцевого самоврядування виникла ціла низка проблем, які, залишаючись сьогодні невирішеними, стоять на заваді успішного її завершення. Серед основних причин виникнення таких проблем дослідники

називають: 1) відсутність належного законодавчого забезпечення реформи, яка потребує прийняття цілого пакета законодавчих актів, велика частина яких уже розроблена і знаходиться на розгляді парламенту, але не прийнята; 2) диспропорційність між виділеними ресурсами та фінансовим навантаженням на об'єднанні громади: фіскальна децентралізація надала громадам додаткові кошти, але центральна влада продовжує перекладати на регіони видаткові повноваження, фактично не даючи можливості використовувати додатковий ресурс на розвиток регіонів; 3) брак досвіду в місцевих чиновників, який часто стає перешкодою для створення об'єднаної територіальної громади і проведення реформи [17].

Необхідно погодитись із тим, що одним із головних гальмівних факторів проведення реформи місцевого самоврядування є незадовільний стан її правового забезпечення. Зокрема, у чинній редакції Конституції України [3], відповідно до ст. 140, суб'єктами реалізації права на місцеве самоврядування визначені територіальна громада й добровільне об'єднання територіальних громад. Водночас у ст. 140 Законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [18] не застосоване поняття «добровільне об'єднання територіальних громад», хоча зі змісту цієї статті вбачається, що територіальну громаду можуть становити мешканці одного чи декількох поселень. Значення введеного Законом терміна «поселення» не уточнюється; його зміст також не розкривається в чинних законодавчих актах. Тому для реалізації принципу правової визначеності, а також забезпечення уніфікованого правового підходу до розуміння поняття «територіальна громада» та «місцеве самоврядування» доцільно в ст. 140 Законопроекту згадати про такого суб'єкта, як об'єднана територіальна громада, а термін «поселення» виключити з тексту або уточнити його значення.

Висновки. Проведений у статті правовий аналіз дає змогу резюмувати, що з метою вдосконалення конституційного законодавства у сфері регулювання об'єднання територіальних громад необхідно: 1) прийняти Закони України «Про загальні збори (конференції) членів територіальних громад за місцем проживання», «Про місцевий референдум», що дасть можливість вирішувати деякі питання місцевого значення безпосередньо мешканцями громади; 2) розширити форми співробітництва територіальних громад, визначивши в Законі України «Про співробітництво територіальних громад» позадовірні та міжмуніципальні форми об'єднання; 3) у Законі України «Про органи самоорганізації населення» вдосконалити статус органів самоорганізації населення, зокрема визначити порядок здійснення ними господарської діяльності, розширити їхні повноваження й передбачити право на створення об'єднання на різних рівнях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Петришина М.О., Петришин О.О. Міжнародно-правові стандарти у сфері місцевого самоврядування. Харків: Право, 2016. 44 с.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування: міжнародний документ від 15.10.1985. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
5. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
6. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 № 2625-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.
7. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
8. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
9. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
10. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.
11. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України: Закон України від 28.12.2014 № 76-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/76-19/para130#n130>.
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10.12.2015 № 888-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/888-19/para44#n44>.
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження автоматизованої системи обліку оплати проїзду в міському пасажирському транспорті: Закон України від 17.01.2017 № 1812-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1812-19/para39#n39>.
14. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
15. Про затвердження Регламенту Сіверської міської ради: Рішення Сіверської міської ради 7-го скликання від 20.11.2015 № 7/1. URL: <http://siverskarada.com.ua/index.php?id=17471&show=86205>.
16. Про затвердження Регламенту Червоненської сільської ради: Рішення Червоненської сільської ради від 12.11.2010 № 5. URL: http://kriv-m.dp.gov.ua/selrada/krivorizkij/chervonenska_silrada.nsf/docs/C225795F007707EDC225795E00328B6A?OpenDocument.
17. Децентрализація и целостность государства (доклад) / І. Міклош, О. Синютка, Ю. Гарбуз, Р. Безсмертний. LB.ua. 2016. URL: https://lb.ua/news/2016/10/20/348360_detsentralizatsiya_tselostnost.html.
18. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України від 01.07.2015 реєстр. № 2217а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.