

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ САМОВРЯДУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УКРАЇНІ

Галіахметов І.А.,

*кандидат юридичних наук, доцент
кафедри правового регулювання економіки
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»*

Стаття розглядає особливості організації системи самоврядування територіальної громади в Україні в контексті співвідношення принципів Європейської хартії про місцеве самоврядування та принципів територіального устрою.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, правові принципи.

Статья рассматривает особенности организации системы местного самоуправления территориального сообщества в Украине в контексте соотношения принципов Европейской хартии местного самоуправления и принципов территориального устройства.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная община, правовые принципы.

The article detailed breakdowns questions the organization of territorial self-government in Ukraine. The author tries to check how Ukraine legislative regulation in the field of territorial self-government consistent with generally recognized principles, objective existence which Ukraine recognized by ratifying the European Charter of local self-government from 15 October 1985.

Keywords: self-government, territorial community, principles of law.

Конституція України нічого не говорить не тільки про особливості територіальної організації місцевого самоврядування, але також і про саму можливість подібних особливостей. У зв'язку із цим постає інтерес щодо того, наскільки виправдані такі законодавчі уста-

новки, чи відповідають вони світовій практиці та загально визнаним принципам, чи вони є гарантією захисту прав громадян, зокрема, права на повноцінне місцеве самоврядування в Україні.

Взагалі, організація місцевого самоврядування має

свої особливості. Місцева влада дійсно є місцевою, якщо забезпечує вирішення державних питань з врахуванням локальної специфіки. Окрім цього особливості організації муніципальної влади притаманно країні в цілому. Вони обумовлені передусім політичними причинами. Так, наприклад, кожна країна стикається з необхідністю чітко визначити об'єктивну необхідність на той чи інший момент часу ступеня централізації державної влади.

Актуальність розгляду особливостей організації системи місцевого самоврядування на території України посилюється в контексті корінного перетворення владної системи і державної політики у всіх сферах суспільного життя, зокрема шляхом створення системи самоуправління на різних рівнях соціуму.

Науковою метою написання зазначеної статті є дослідження принципів організації системи самоврядування територіальної громади як питання правового галузевого (спеціального) регулювання муніципально-суспільних відносин, зокрема з урахуванням територіального устрою держави і меж державного управління на місцях. Дослідженню норм-принципів муніципального законодавства, насамперед принципів права місцевого самоврядування, присвячені праці багатьох українських та іноземних учених, а саме: М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, В.Ф. Годованця, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького та ін.

Європейська хартія про місцеве самоврядування від 15.10.1985 року [1] дозволяє державам-підписантам враховувати структурний та територіальний аспекти. Структурний аспект зводиться до того, що кожна із держав, які підписали зазначену Хартію, в будь-який момент вправі зробити уточнення категорії органів місцевого або регіонального самоврядування, яким вона має намір обмежити застосування положень Хартії про місцеве самоврядування, або ті категорії, які вона має намір виключити із сфери застосування зазначеної Хартії. Територіальний аспект проявляє себе в тому, що кожна держава, що підписала зазначену Хартію, в будь-який момент вправі зробити уточнення території або території, по відношенню до яких будуть застосовуватися положення Хартії про місцеве самоврядування. Тим самим враховується, що державне управління засновується на збалансуванні засад централізації та локалізації. Баланс змінюється, наприклад під впливом соціальних факторів, зокрема, внаслідок урбанізації, уніфікації суспільного життя, індивідуалізації побутового облаштування. Зазначені фактори проявляють себе через відповідну територіальну інфраструктуру (транспорт, зв'язок, місця відпочинку тощо). А значить, змінюються політичні засади, і держава визнає під місцевим самоврядуванням більш уніфіковані та збільшені організаційні форми здійснення державної влади на місцях; зібрання за місцем проживання як повноважних органів влади поступово втрачають попереднє значення тощо. Демократична держава прагне визнати місцеве самоврядування в організаційних формах, що найбільш повно відповідають тому чи іншому типу соціальної активності громадян, розміру цього прояву.

Засади централізації та локалізації, що здійснюються державною владою, обумовлюють адміністративно-територіальний поділ країни, за яким враховується об'єктивна необхідність як у централізованих, так і в локальних (місцевих) владних структурах. Спостерігаються наступні закономірності:

по-перше, адміністративно-територіальними одиницями, що створені для потреб здійснення центральної виконавчої влади, охоплюється уся територія країни;

по-друге, самоорганізація громадян як місцевих жителів (місцеве самоврядування) проявляє себе в межах тих або інших адміністративно-територіальних оди-

ниць;

по-третє, межі муніципальних утворень (територіальних громад як організаційних одиниць місцевого самоврядування) можуть співпадати або не співпадати з межами адміністративно-територіальних одиниць;

по-четверте, якщо межі адміністративно-територіальної одиниці співпадають з межами муніципального утворення, то органи місцевого самоврядування або виконують одночасно зі своїми повноваженнями також повноваження територіальних органів виконавчої влади, або діють поряд з місцевими (територіальними) державними органами виконавчої влади;

по-п'яте, муніципальні утворення, межі яких не співпадають з межами адміністративно-територіальних одиниць, уособлені від територіальних органів виконавчої влади, що не виключає можливості і необхідності кураторства останніх над муніципальними утвореннями.

Для потреб державної влади вся територія країни охоплюється адміністративно-територіальними одиницями (областями тощо). В межах зазначених одиниць (областей) з урахуванням місцевих можливостей створюються муніципальні утворення. Наявність в межах адміністративно-територіальних одиниць муніципальних утворень показує реальну здатність громадян на місцях до участі в державному управлінні, тому вся територія області може і не охоплюватися муніципальними утвореннями (наприклад, Київська, Чернігівська області мають території обов'язкового відчуження населення внаслідок радіологічного забруднення їх [2]).

Більш того, існує реальна ситуація, за якої в тих або інших адміністративно-територіальних одиницях у той чи інший період часу можуть бути відсутні муніципальні утворення, що свідчать про особливості здійснення державної влади і особливості прояву місцевого самоврядування, але жодним чином не свідчать про відсутність демократії, чи відсутність адміністративно-територіального устрою (порівняйте з положенням ст. 133 Конституції України). Таким чином, зокрема, землі сільськогосподарського призначення, що розміщені за межами населених пунктів, зазначення в державних актах на право власності на земельну ділянку (ст. 79 Земельного кодексу України) інформації про приналежність їх до сільської, селищної, міської ради (згідно з Постановою КМ України від 02.04.2002 року та Інструкції про заповнення бланків державних актів на право власності на земельну ділянку і на право постійного користування земельною ділянкою, затвердженій наказом Держкомзему України від 22.06.2009 року) є некоректним, а якщо враховувати зазначену ст. 133 Конституції України – неконституційним.

Дійсно слід зазначити, що землі за межами населеного пункту не можуть знаходитися в межах сільської, селищної, міської ради, оскільки території сільської, селищної, міської ради (територіальної громади) в якості самостійної одиниці не співпадають із адміністративно-територіальними одиницями.

Чи правильно штучно охоплювати всю заселену територію країни муніципальними утвореннями, якщо за об'єктивними причинами: географічними, кліматичними, економічними, стратегічними – є місцевості, що напрямують залежать від центру? Здатність таких територій до самостійності, на засадах самоврядування вирішенню у значній частині державних питань поки не проявляє себе. Визнання таких територій муніципальними утвореннями в момент, коли вони не здатні до самостійного вирішення складних питань загального порядку взагалі і з урахуванням місцевої специфіки, зокрема, в кінцевому рахунку негативно віддзеркалюється на благополуччі кожного із місцевих жителів. Вони в силу специфіки місцевих умов, що склалися на даний

момент, сподіваються на допомогу централізованих державних структур, у першу чергу територіальних виконавчих органів державної влади. Відповідь держави, в якій передбачається вирішувати важливіші питання безпеки і облаштування самостійно, що засноване на самоорганізації, у такому випадку сприймається громадянами як ухилення держави від виконання своєї функції з захисту населення.

Держава, у разі визнання місцевого самоврядування, враховує, що у громадян на місцях є основа для самостійного вирішення державних питань. Місцевий бюджет може бути сформований не на шкоду бюджету державного, місцева соціальна самоорганізація дозволяє забезпечити як з'ясування загальних для всіх жителів потреб, так і їх своєчасне і раціональне задоволення на рівні, який або співвідноситься з загальнодержавними стандартами, або перебільшує їх. Ось чому так важлива правильна оцінка соціальних умов реалізації муніципального права, з тим щоб визнання місцевого самоврядування не перетворилося у його недемократичне насадження на місцях.

Таким чином гарантується врахування специфіки організації місцевого самоврядування в кожній окремо узятій країні. Зазначена специфіка проявляє себе у тому, що:

- по-перше, окремі території не визнаються муніципальними утвореннями;
- по-друге, окремі місцевості (населені пункти з прилеглими до них землями) управляються місцевими органами державного управління, муніципальні утворення в цих місцях не створюються;
- по-третє, адміністративно-територіальні одиниці (області, район, місто, район у місті, селище, село; ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року №280/97-ВР) є основою державного управління, в них діють місцеві органи державного управління, в їх межах створюються муніципальні утворення, де органи місцевого самоврядування діють самостійно і в той же час сприяють місцевим органам державного управління і підконтрольні їм. Адже дійсно адміністративно-територіальна одиниця – це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування (абз. 2 п. 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України №11-рп/2001 від 13.07.2001 року);
- по-четверте, межі муніципальних утворень, на відміну від меж адміністративно-територіальних одиниць, дуже рухомі, вони змінюються із врахуванням соціально-політичної ситуації і думки населення з покращення здійснення державного управління;
- по-п'яте, будь-яка зміна територіальних основ місцевого самоврядування не може призводити до відмови від нього (як права), а може спостерігатися можливість скасування місцевого самоврядування на окремій території.

Таким чином, до ознак місцевого територіального утворення громади відносяться: 1) територія в певних межах (що не завжди співпадають з адміністративно-територіальними кордонами); 2) реалізація населенням даної території повноважень по вирішенню питань місцевого значення (територіального управління); 3) наявність представницького органу місцевого самоврядування, що обирається всезагальним голосуванням населення даної території; 4) населення територіальної громади наділяється правом володіти, користуватися та розпоряджатися комунальною власністю; 5) органи місцевого самоврядування самостійно формують і виконують місцевий бюджет.

Зазначена практика звичайна для європейських та інших демократичних держав. Питання завжди постає в тому, на яких територіях країни і в який момент часу проявляються ті або інші особливості місцевої організації. Наприклад, Данія під час підписання Європейської хартії про місцеве самоврядування зробила застереження про те, що державне утворення в її складі (Гренландія) не є муніципальним утворенням, принципи місцевого самоврядування до Гренландії як самоврядної території в складі Данії не застосовуються.

Місцевостями, в яких не створюються муніципальні утворення, у багатьох державах є так би мовити режимні території – закриті міста і відповідні з ними секретні об'єкти, полігони. У таких місцевостях населені пункти цільовим чином пов'язані до обслуговування стратегічних об'єктів (енергетичних станцій, артилерійських складів, військових портів тощо).

Рівномірна, однакова за розвитком місцева самоорганізація на території будь-якої країни, яка б демократичною вона не була, неможлива. Зазначена обставина в повній мірі врахована Європейською хартією місцевого самоврядування.

Особливості організації місцевого самоврядування в кожній окремо узятій країні можуть бути пов'язані із наявністю або відсутністю територій, що мають:

- 1) статус або суб'єктів федерації, або автономних державних утворень (ст. 134 Конституції України);
- 2) багатих традицій місцевої самоорганізації;
- 3) спеціальні державні задачі з оборони і безпеки (наявність значних територій, використання яких законодавчо обмежується та вимагає спеціального охоронного режиму господарювання (територія радіаційного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, санітарно-захисні та охоронні зони підприємств промисловості, транспорту та зв'язку, об'єкти природно-заповідного фонду та історико-культурного призначення, курорти, річки, моря, озера, водосховища та інші водойми, водозабори); розділ другий Закону України «Про Генеральну схему планування території України» від 07.11.2002 року №3059-III);
- 4) залежать від центру в силу, наприклад, клімату, віддаленості (наприклад, «гірські населені пункти»; ст. 1 Закону України «Про статус гірських населених пунктів в Україні» від 15.02.1995 року №56/95-ВР тощо), стану комунікацій.

Місцевим особливостям відповідають організаційні структури, які можуть бути або місцевими органами державного управління (місцеві державні адміністрації тощо), або територіальними галузевими органами виконавчої влади (відділеннями державних служб на місцях), або органами місцевого самоврядування – локалізованими владними структурами загальної компетенції, що формуються безпосередньо самими жителями без участі центральних органів влади.

Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15.01.1999 року №401-XIV визначив спеціальний статус міста Києва як столиці України, особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті відповідно до Конституції України та законів України.

Однією з особливостей здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування в місті Києві є зосередження у Київській міській державній адміністрації функцій у сферах виконавчої влади і місцевого самоврядування. Безпосередньо функції у сфері виконавчої влади реалізуються спеціально уповноваженими посадовими особами Київської міської державної адміністрації. Функції місцевого самоврядування здійснюють посадові особи, зокрема заступники Київського міського голови з питань здійснення самоврядних повноважень тощо (ст. 14, 16 Закону України «Про столицю України – міс-

то-герой Київ»).

При здійсненні повноважень у сфері виконавчої влади Київська міська державна адміністрація є підзвітною та підконтрольною Кабінету Міністрів України. При здійсненні повноважень місцевого самоврядування Київська міська державна адміністрація як виконавчий орган є підконтрольною, підзвітною і відповідальною перед Київською міською радою (ч. сьома ст. 118 Конституції України), ч. друга ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Отже, створення в місті Києві єдиного в організаційному відношенні органу, який виконує функції виконавчого органу Київської міської ради та паралельно функції місцевого органу виконавчої влади і який з питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, є підзвітним і підконтрольним відповідній раді, а з питань здійснення повноважень у сфері виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади (Кабінету Міністрів України), відповідає положенням ч. першої, другої ст. 118, ч. першої, другої ст. 140 Конституції України. Створення такого органу також узгоджується з Європейською хартією місцевого самоврядування, яка визначає місцеве самоврядування як право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення (п. 1 ст. 3)[3].

Саме статус окремих територій, а не об'єктивна можливість здійснення влади на підставі самоорганізації обумовлює особливість місцевого самоврядування в Україні. Наприклад, під термінами «район», що використовується в п. 29 ч. першої ст. 85 Конституції України, і «район у місті» (на відміну від районів як регіонально-географічних утворень), що вживається в ч. першій ст. 133, ч. п'ятій ст. 140, ч. першій ст. 142 Конституції України і відповідно в абз. третьому ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ч. першій ст. 2 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», розуміють різні за своїм значенням адміністративно-територіальні одиниці в системі адміністративно-територіального устрою України, правовий статус яких повинен визначатися законом. Згідно з п. 29 ч. першої ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна їх меж, найменування і перейменування тільки районів, а не районів у містах. Під поняттям «організація управління районами в містах», що міститься в ч. п'ятій ст. 140 Конституції України, в системному зв'язку з її ст. 142, 143 треба розуміти повноваження міських рад як органів місцевого самоврядування в містах з районним поділом приймати рішення щодо: матеріально-фінансового та організаційного забезпечення здійснення місцевого самоврядування в районах міста; утворення чи не утворення в місті районних рад та в разі їх утворення визначення обсягу і меж повноважень районних рад; адміністративно-територіального устрою та з інших питань у межах і порядку, визначених Конституцією та законами України. Так само розуміють поняття «організація управління районами в місті Києві», що вживається в ч. першій ст. 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», за винятком повноважень приймати рішення щодо не утворення районних рад у місті, які відповідно до зазначеного Закону (ст. 6, 7, 8, 9) є обов'язковою складовою системи місцевого самоврядування в місті Києві [4]. Районні ради можуть утворюватися за рішенням

територіальної громади міста Києва, прийнятого шляхом проведення місцевого референдуму, або за рішенням Київської міської ради. Рішення територіальної громади міста Києва або Київської міської ради щодо утворення (не утворення) районних рад повинні бути прийняті до дня чергових виборів (п. 2 ст. 7 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ»). Зазначене положення визначає ознаку організації системи місцевого самоврядування, що здійснюється на внутрішньоміській території Києва.

Одночасно правовий статус міста республіканського підпорядкування Севастополь (у складі якого 4 міських районів, 1 місто районного підпорядкування (Інкерман) і 2 сільські ради, до яких входять 28 сіл, смт. Кача і більше 30 поселень без статусу населеного пункту) визначається поки що загальними положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Отже, особливості організації місцевого самоврядування у містах Київ та Севастополь пов'язано із тим, що вони є містами зі спеціальним статусом (ч. третя ст. 133 Конституції України) і тому «форми здійснення місцевого самоврядування та порядок створення органів у районних в місті Києві та Київській міській раді в організаційному відношенні встановлюються за єдиними правовими принципами» (абз. 3 п. 5 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 13.10.2005 року №9-рп/2005)[5]. Міста Київ і Севастополь об'єктивно не можуть бути позбавлені статусу муніципального утворення. Вони є одночасно і населеними пунктами і адміністративно-територіальними одиницями.

Що стосується прикордонних територій (прикордонна смуга та контрольовані прикордонні райони, ст. 22 Закону України «Про державний кордон України» від 04.11.1991 року №1777-XII), вони також, згідно з чинним законодавством, не є територіями суб'єктів муніципального права. Специфіка муніципальних повноважень з урахуванням прикордонного положення муніципальних утворень – нормальне явище для локального здійснення влади, оскільки місцеве самоврядування є таким, якщо воно враховує специфіку місця, зокрема прикордонне розташування території, близькість стратегічних об'єктів тощо.

Особливості мали б місце, якщо законодавець відповідно з загальновизнаними принципами зазначив, що окремі прикордонні території, що мають в силу своєї особливості відношення з суміжними державами особливий прикордонний режим, не є територіями, по відношенню яких буде застосовуватися Європейська хартія про місцеве самоврядування від 15.10.1985 року. Зазначені території в силу характеру питань, що вирішуються, повинні на даному етапі управлятися централізовано. Участь громадян в управлінні справами держави на таких територіях не виключається, вона реалізується в інших формах – через місцеві органи державного управління загальної компетенції, які можуть формуватися та діяти за участю місцевого населення на принципах доброї волі.

Таким чином, законодавче вирішення питань організації системи місцевого самоврядування потребує вдосконалення. Потрібно серйозно подумати про те, як законодавче регулювання територіального облаштування громад в зазначеному контексті зробити зрозумілим і дієвим, що відповідає наявним потребам громадян на місцях та ініціювати дії по створенню шляхом об'єднання у економічноздатні територіальні громади з реалізації права місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15.07.1997 року №452/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №38. – Ст. 249.

2. Закон України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27.02.1991 року №791а-XII зі змінами та доп. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – №16. – Ст. 198.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України та конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої, третьої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частин першої, другої, третьої статті 140, частини другої статті 141 Конституції України, статті 23, пункту 3 частини першої статті 30 Закону України «Про державну службу», статей 12, 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», статей 10, 13, 16, пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», статей 8, 10 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) від 25.12.2003 року №21-рп/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – №52. – Том 1. – Ст. 2829.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 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) від 13.07.2001 року №11-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 9. – Ст. 1327.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 61 народного депутата України про офіційне тлумачення положень пункту 10 частини першої статті 106, частин першої, другої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частини другої статті 140 Конституції України, частини четвертої статті 1, частини другої статті 8, частини четвертої статті 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва) від 13.10.2005 року №9-рп/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2663.