

## ПРИНЦИПЫ ОБЪЕДИНЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОБЩИНЫ КАК ОСНОВА КОНСТИТУЦИОННОСТИ ИХ СОЗДАНИЯ

### PRINCIPLES OF ASSOCIATION OF THE TERRITORIAL COMMUNITY AS A BASIS OF THE CONSTITUTIONALITY OF THEIR CREATION

**Панчишин Р.І.,**

*кандидат юридических наук,  
докторант кафедры конституционного права  
и сравнительного правоведения  
Ужгородского национального университета*

Статья посвящена исследованию понятия и системы принципов объединения территориальной общины как основы их конституционности. Автором поднимается проблема понимания природы правовых принципов, определяются их характерные признаки, исследуется роль и значение правовых принципов в системе правоприменительной деятельности. Разработано определение понятия принципов объединения территориальной общины, раскрывается содержание принципов объединения территориальной общины, определенных Законом Украины «О добровольном объединении территориальных общин», с учётом особенностей, присущих процессу объединения общин. Автором предложены идеи относительно усовершенствования системы исследуемых принципов путём нормативного закрепления более широкой их системы.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, территориальная община, объединение, принципы, конституционность, законность, демократичность, открытость.

Статья посвящена дослідженню поняття і системи принципів об'єднання територіальної громади як основи їх конституційності. Автором порушується проблема розуміння природи правових принципів, визначаються їхні характерні ознаки, досліджується роль і значення правових принципів у системі правозастосовної діяльності. Сформульовано визначення поняття принципів об'єднання територіальної громади, розкривається зміст принципів об'єднання територіальної громади, визначених Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», з урахуванням особливостей, властивих процесу об'єднання громад. Автором запропоновані ідеї щодо вдосконалення системи досліджуваних принципів шляхом нормативного закріплення більш широкої їх системи.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, територіальна громада, об'єднання, принципи, конституційність, законність, демократичність, відкритість.

The article is devoted to the study of the concept and system of principles of the association of the territorial community as the basis of their constitutionality. The author raises the problem of understanding the nature of legal principles, determines their characteristic features, explores the role and importance of legal principles in the system of law enforcement activities. The definition of the concept of the principles of the unification of the territorial community is developed, the content of the principles for the unification of the territorial community, as defined by the Law of Ukraine "On the voluntary association of territorial communities", is considered, taking into account the peculiarities inherent in the process of uniting communities. The author suggests ideas for improving the system of research principles by means of normative consolidation of their wider system.

**Key words:** local self-government, territorial community, association, principles, constitutionality, legality, democracy, openness.

**Постановка проблемы.** Для достижения цели формирования способной по всем основным критериям объединённой территориальной общины процесс такого объединения должен основываться на основных принципах международного и конституционного права, что обеспечит демократичность и открытость процесса объединения территориальной общины, соблюдения при этом прав и интересов членов общины. Соответствие процесса объединения территориальной общины конституционным принципам позволяет говорить о конституционности такого процесса, поскольку в таком случае обеспечивается непосредственное участие членов общины в процессе объединения, то есть учитываются интересы последних.

**Актуальность темы исследования** обусловлена тем, что принципы, на которых основывается процесс объединения территориальных общин, определены ст. 4 Закона Украины «О добровольном объединении территориальных общин», однако содержание

данных принципов в Законе не раскрыто. В связи с этим целесообразно определить понятие и сущность принципов объединения территориальной общины, исходя, в частности, из традиционного концептуального подхода к пониманию значения и сущности понятия «принципы», а также охарактеризовать систему таких принципов.

**Состояние исследования.** Научный анализ проблем принципов права в целом, а также принципов объединения территориальной общины в частности, осуществляется многими отечественными учёными. Среди них следует назвать: И.П. Бахновскую, А.В. Зайчука, А.В. Старчука, К.А. Федченка, С.А. Янишевского и др. Вместе с тем остаются неисследованными некоторые вопросы, относящиеся к проблеме усовершенствования принципов объединения территориальной общины.

**Целью и задачей** статьи является исследование основоположных принципов объединения террито-

риальної общини, а також розробка пропозицій щодо удосконалення їх.

**Изложение основного материала.** В соответствии с подходом, который традиционно сложился в правовой науке, сущность понятия «принцип» раскрывается через такие категории, как «идея», «основа», «начало» и другие.

При этом необходимо согласиться с мнением А.В. Старчука, что принципы права являются общеобязательными, поскольку основные идеи должны соблюдать субъекты правотворчества при осуществлении правового регулирования общественных отношений, а также субъектами правоприменения. Принципы права, по мнению учёного, существовали задолго до возникновения позитивного права, они являются основой для его формирования и определяют содержание и направленность норм. К признакам принципов права учёный относит также их стабильность. Если нормы права являются изменчивыми и принимаются для урегулирования отношений, которые существуют в обществе, то принципы права долговременные, что свидетельствует об их стабильности [1, с. 42].

В то же время, соглашаясь с такими характеристиками признаками принципов, как относительная стабильность, нельзя исключать также их динамичный характер, который обусловлен постоянным развитием правовых принципов под влиянием различных историко-правовых, социально-культурных, экономических и других глобальных процессов.

А.В. Зайчук считает, что правовые принципы пронизывают правовую материю, и в первую очередь, правовые идеи. Принципы, по мнению учёного, это прежде всего идеи. Объясняя природу взаимообусловленности правовых принципов и права, А.В. Зайчук указывает, что элемент обобщения восстанавливается над конкретикой, присущей идее, достаточно чётко прослеживается и в принципах права. Затем принципы превращаются в нормы, воплощаются в них. Закон можно считать правовым настолько, насколько он олицетворяет демократические правовые принципы. И наконец, принципы пронизывают процесс реализации прав и концентрируют результат развития права, в них воплощается неразрывная связь прошлого, настоящего и будущего [2, с. 25].

Первичность возникновения принципов права в исторической ретроспективе по отношению к самому праву является достаточно спорным вопросом, поскольку взаимное влияние и связанность между собой принципов и права позволяет говорить об их почти одновременном появлении, если рассматривать понятие права в его широком понимании, но не отождествлять понятие «право» и «закон».

Принципы права, по мнению И.П. Бахновской, характеризуются нормативностью и высокой стабильностью, высоким уровнем обобщения и абстрагирования, фундаментальностью, что позволяет им выполнять регулятивную, системообразующую, информационную, правовоспитательную, познавательную и ценностную функции [3, с. 21].

Итак, принципы образуют базовую основу правотворческой и правоприменительной деятельности, определяя их ценностную и идеологическую основы, выполняя фундаментальную роль в формировании права. При этом нормативный характер принципов права проявляется в законодательном (нормативно-правом) закреплении наиболее фундаментальных правовых принципов в Конституции, законах Украины и принятых в соответствии с ними иных нормативных правовых актах. Даже если такие принципы не нашли своего прямого нормативного закрепления в законодательных актах, они должны быть заложены в содержании правовых норм.

В соответствии со ст. 2 Закона Украины «О добровольном объединении территориальных общин» объединение территориальных общин сёл, посёлков, городов осуществляется с соблюдением следующих принципов: 1) конституционности и законности; 2) добровольности; 3) экономической эффективности; 4) государственной поддержки; 5) всеобщности местного самоуправления; 6) прозрачности и открытости; 7) ответственности [4].

Так, принципы конституционности и законности являются общепризнанной основой общественной и государственной организации. Подчинение всех правоотношений, возникающих в государстве, этим принципам позволяет говорить о том, что такое государство является правовым.

Одним из базовых принципов объединения территориальной общины в соответствии со ст. 2 Закона Украины «О добровольном объединении территориальных общин» [4] является добровольность такого объединения. Данный принцип заложен в ст. 140 Конституции Украины, в которой отмечается, что территориальная община включает жителей села или добровольного объединения в сельскую громаду жителей нескольких сёл, посёлка и города [5].

Следующим является принцип экономической эффективности объединения территориальных общин, который напрямую связан с обеспечением финансовой состоятельности объединённой территориальной общины.

Раскрывая значение принципа экономической эффективности, следует заметить, что он представляет собой целеполагание процесса объединения территориальных общин, то есть определяет планируемый результат, который ожидается получить по результатам формирования объединённой территориальной общины. В частности, предполагается, что в результате объединения территориальных общин будет компенсирована нехватка ресурсов, главным образом, финансовых и человеческих.

Одним из условий практической реализации принципа экономической эффективности является проведение бюджетной реформы, в основу которой будут положены прямые межбюджетные отношения.

В научной литературе подчёркивается, что прямые межбюджетные отношения общин с государственным бюджетом означают устранение посредников (в виде районного бюджета) при определении объёма межбюджетных трансфертов. Все межбюд-

жетные трансферты (базовая или реверсная дотация; образовательная и медицинская субвенции, другие дополнительные дотации) Министерство финансов Украины рассчитывает для каждой отдельной общины [6, с. 159].

По мнению многих учёных [7; 8; 9; 10], именно прямые межбюджетные отношения, а также усиление бюджетной децентрализации способны преодолеть дефицит местных бюджетов и обеспечить действительную экономическую эффективность местного самоуправления.

Одним из важных показателей экономической эффективности объединения территориальной общины является индекс налогоспособности. Его измерения и оценки позволяют определённым образом спрогнозировать объёмы наполнения местных бюджетов денежными средствами за счёт местных налогов и сборов.

Индекс налогоспособности является коэффициентом, который определяет уровень налогоспособности сводного бюджета города областного значения, объединённой территориальной общины, созданной в соответствии с законом и перспективным планом формирования территорий общин, районного бюджета по сравнению с аналогичным средним показателем по всем сводным бюджетам городов областного значения, районов и объединённых территориальных общин, создаваемых в соответствии с законом и перспективным планом формирования территориальных общин, в Украине в расчёте на одного человека [6, с. 161].

Следовательно, принцип экономической эффективности объединения территориальных общин выражается в том, что соответствующее объединение целесообразно только при условии, что после объединения территориальные общины получат реальную экономическую состоятельность, достаточность бюджетных средств для решения вопросов местного значения и предоставления административных услуг членам объединённой территориальной общины.

Тесно связанным с рассмотренным выше принципом является принцип государственной поддержки, которому посвящён Раздел III Закона Украины «О добровольном объединении территориальных общин» [4]. Причём системный анализ положений этого раздела даёт основания сделать выводы, что государственная поддержка не ограничивается только финансовой составляющей, хотя последняя играет существенную роль. Кроме финансовой, государство оказывает методическую, организационную, информационно-просветительскую и другие виды поддержки.

Итак, принцип государственной поддержки объединения территориальной общины представляет собой обеспечение взаимодействия государства в лице его органов и должностных лиц, территориальных общин, органов местного самоуправления с целью предоставления последним помощи и содействия, которые необходимы для того, чтобы процесс объединения проходил последовательно,

непрерывно, с соблюдением всех условий и правил, определённых законодательством. При этом важным является отсутствие какого-либо давления и чрезмерного вмешательства со стороны государства в данный процесс.

Достаточно интересным является принцип вездесущности местного самоуправления. Его включение законодателем в перечень принципов объединения территориальной общины является попыткой распространить процесс объединения на все территориальные общины, то есть на всю территорию Украины, что является не совсем правильным пониманием данного процесса, поскольку изначально предполагалось, что процесс объединения должен охватить только мелкие, несостоятельные в финансовом и других аспектах территориальные общины.

В специальной научной литературе под вездесущностью понимают такую территориальную организацию системы государственного управления, при которой каждая часть территории страны управляется определённым муниципальным правительством. Обеспечение вездесущности местного самоуправления в Украине является одной из важных составляющих децентрализации, построения эффективной системы территориальной организации власти финансово самостоятельного местного самоуправления [11].

По мнению М.О. Баймуратова, важным в этом процессе является применение принципа субсидиарности, который, выполняя роль эффективного инструментального метода децентрализации, обеспечивает как вездесущность местного самоуправления, так и его реальность, эффективность. То есть именно субсидиарное направление формирует компетенцию местного самоуправления, полномочия его субъектов и органов различных уровней. Согласно этому принципу социальные проблемы должны решаться на самом низком или на отдалённом от центра уровне, на котором это возможно и эффективно: центральная власть должна играть «субсидиарную» (вспомогательную), а не «субординарную» (подрядную) роль, принимаясь только за те задачи, которые не могут быть эффективно выполнены на местном/локальном уровне [12, с. 17].

В то же время следует отметить, что вездесущность местного самоуправления в отношении объединения территориальных общин не следует расценивать как неременное требование по охвату процессом объединения абсолютно все общины. В противоположность такому пониманию целесообразнее применять подход, согласно которому экстраполяция, повсеместность местного самоуправления к объединению территориальных общин означает, что процесс объединения должен проходить таким образом и охватить собой такое количество территориальных общин, чтобы в результате была организована система местного самоуправления, которая будет распространена по всей территории государства и которая будет способна осуществлять рациональное и эффективное управление делами местного значения.

Принцип прозрачности и открытости имеет не менее важное значение, чем рассмотренные выше принципы, поскольку именно этот принцип является предпосылкой демократизации процесса объединения территориальных общин.

Принцип прозрачности и открытости объединения территориальных общин следует из содержания конституционных норм, положений Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» [13], а также Закона Украины «О доступе к публичной информации» [14].

Не вдаваясь в детальный анализ теоретической природы данного принципа, следует отметить, что в отношении объединения территориальных общин он выражается в следующем: 1) обнародование и вынесение на общественное обсуждение инициативы объединения территориальных общин с определением перечня общин, которые планируют объединиться, и потенциальным административным центром объединённой общины; 2) обеспечение членам общин, которые планируют объединиться, права на участие в обсуждении, высказывании своих возражений и предложений по плану объединения; 3) постоянное информирование населения соответствующих территориальных общин по продолжающемуся процессу объединения, о преимуществах, которые будут получены в результате объединения, изменениях в социально-экономическом, административном, финансовом отношениях.

Последним в системе, определённой статьёй 2 Закона Украины «О добровольном объединении территориальных общин», является принцип ответственности. Что же имел в виду законодатель при определении данного принципа – то ли ответственность должностных лиц органов местного самоуправления, то ли ответственность государства за процесс объединения общин?

Представляется, что в контексте объединения территориальных общин принцип ответственности всё же означает ответственность всех участников этого процесса, в частности: 1) органов местного самоуправления и их должностных лиц, органов самоуправления населения, членов территориальной общины, которые иницируют процесс объединения, – по соблюдению условий и правил вынесения инициативы, достоверность информации, что в ней содержится; 2) органов государственной власти, уполномоченных оказывать методическую, организационную, финансовую и другую поддержку, – за эффективность, качество, своевременность такой поддержки; 3) всех участников процесса – за результаты образования объединённой территориальной общины.

**Выводы.** Принципы объединения территориальной общины – это руководящие идеи и первоосновы, которые закреплены в международных актах, Конституции и законах Украины, и на которых основывается процесс объединения территориальных общин, их функционирования и формирования ими представительских органов местного самоуправления, что позволяет интегрировать главные общечеловеческие ценности и идеи местного самоуправления в процесс объединения общин.

Для усовершенствования системы принципов объединения территориальных общин следует дополнить ст. 2 Закона Украины «О добровольном объединении территориальных общин» такими принципами, как: верховенство права, демократизм, защита территориальных общин от чрезмерного вмешательства со стороны государства в процессе объединения, обоснованная целесообразность объединения территориальных общин.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Старчук О.В. Щодо поняття принципів права. Часопис Київського університету права. 2012. Вип. 2. С. 41–43.
2. Зайчук О.В. Принципи права в контексті розвитку загальної теорії держави і права. Альманах права. 2012. Вип. 3. С. 22–28.
3. Бахновська І.П. Риси принципів права: теоретичні аспекти. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2013. Серія ПРАВО. Вип. 23. Ч. І. Т. 1. С. 18–22.
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
5. 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>.
6. Об'єднання громад: від ініціативи до ефективної діяльності. / Упорядник Богдан Зелений. Львів, 2016. 288 с.
7. Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України: матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.): у 2 т. / за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, К.О. Ващенко, С.В. Загороднюка. К.: НАДУ, 2014. Т. 1. 244 с.
8. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: кол. монографія / за заг. ред. Р.М. Плюща. Київ: РІДНА МОВА, 2016. 744 с.
9. Місцеве самоврядування в Україні: євроінтеграційний шлях: кол. монографія / за заг. ред. Р.М. Плюща. Київ: РІДНА МОВА, 2016. 808 с.
10. Федченко К.А. Механізми реформування міжбюджетних відносин в умовах економічної нестабільності. Вісник ЖДТУ. 2017. № 4 (82). С. 135–138.
11. Янішевський С.О. Місцеве самоврядування за межами населених пунктів: проблема забезпечення повсюдності: Аналітична записка. Відділ розвитку політичної системи. № 20. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1817/>.
12. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. Віче. 2015. № 12. С. 14–17.
13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
14. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.