

ДІЯЛЬНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЩОДО СТВОРЕННЯ УМОВ ЇЇ САМОДОСТАТНОСТІ

THE ACTIVITY OF THE TERRITORIAL COMMUNITY ON THE CREATION OF THE CONDITIONS OF ITS SELF-SUFFICIENCY

Молчанова Ю.Ю.,

*здобувач кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого*

У статті висвітлені актуальні питання, пов'язані з децентралізацією управління, передачею на місцевий рівень владних повноважень. Розглянуто окремі аспекти процесу об'єднання територіальних громад в Україні й адміністративно-територіальної реформи загалом. Пропонуються шляхи вирішення проблеми формування та розвитку спроможних територіальних громад.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, територіальна громада, об'єднана територіальна громада, бюджетна децентралізація.

В статье освещены актуальные вопросы, связанные с децентрализацией управления, передачей на местный уровень полномочий. Рассмотрены отдельные аспекты процесса объединения территориальных громад в Украине и административно-территориальной реформы в целом. Предлагаются пути решения проблемы формирования и развития самодостаточных территориальных громад.

Ключевые слова: децентрализация, местное самоуправление, территориальная громада, объединенная территория громада, бюджетная децентрализация.

The article highlights current issues related to the decentralization of management, the transfer to the local level of greater powers. Some aspects of the process of uniting territorial communities in Ukraine and administrative-territorial reform as a whole are considered. The ways to solve the problem of the formation and development of capable territorial communities are proposed.

Key words: decentralization, local government, territorial community, united territorial community, budgetary decentralization.

Постановка проблеми. У сучасних умовах реформи муніципальної влади, поширення процесів децентралізації, проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування, оновлення змісту його діяльності, зміцнення спроможності територіальних громад і підвищення рівня соціально-економічного розвитку регіонів набувають щораз більшої актуальності та значущості. Перед Україною стоїть завдання ґрунтовно переглянути правову основу інституту місцевого самоврядування, який має бути одним з основних принципів побудови демократії.

Стан опрацювання. Різні аспекти реформи децентралізації, статусу та спроможності територіальних громад досліджували такі вчені, як К.І. Апанасенко, М.О. Баймуратов, І.І. Бодрова, М.С. Бондарь, В.І. Борденюк, І.П. Бутко, П.М. Любченко, О.В. Прієшкіна, С.Г. Сergyogina, К.Є. Соляник, А.Ф. Ткачук, В.Я. Тацій, О.Ф. Фрицький та інші. Водночас, незважаючи на наявність уваги з боку вчених до цього питання, повна визначеність із приводу розуміння питань формування спроможних територіальних громад досі відсутня, що вимагає продовження наукових досліджень.

Метою статті є аналіз проблеми формування та розвитку спроможних територіальних громад у контексті процесів децентралізації та вироблення пропозицій щодо їхнього вирішення.

Виклад основного матеріалу. Територіальна громада посідає провідне місце в системі місцевого самоврядування. Відповідно до законодавчих

норм вона визначається як 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 (абз. 2 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Належність до територіальної громади посвідчується фактом реєстрації місця проживання, тому житель не може бути одночасно членом декількох територіальних громад.

Серед наукових визначень територіальної громади можна навести таке. Територіальна громада – первинний колективний суб'єкт місцевого самоврядування, що має право й реалізує здатність на самодіяльність шляхом реалізації наданої компетенції щодо самостійного вирішення питань місцевого значення на підставі власної матеріально-фінансової бази, на самоорганізацію за допомогою форм безпосередньої та представницької демократії та на саморегулювання шляхом прийняття локальних нормативно-правових актів у межах Конституції і законів України [1, с. 70–71].

Питання формування дійсно спроможних, перш за все у фінансовому аспекті, громад сьогодні є об'єктом особливої уваги у зв'язку із проведенням децентралізації. Основу нормативного регулювання питання матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування складають норми Основного Закону України (ст. ст. 142, 143).

Із приводу того, хто має бути власником майна на рівні адміністративно-територіальної одиниці, раніше точилися дискусії. Наприклад, деякі автори пропонували визнати комунальну власність власністю місцевого рад, що більшою мірою відповідало б положенням Європейської хартії місцевого самоврядування, яка первинним суб'єктом місцевого самоврядування визнає органи місцевого самоврядування. Водночас наявність саме в общини права управляти власним майном визнавалась ще в дореволюційній літературі [2, с. 34; 3, с. 356].

Сьогодні досить повну характеристику територіальної громади як власника майна дають представники багатьох галузевих наук, зокрема цивільного права [4, с. 206–213]. Відповідно до законодавства територіальна громада користується, володіє та розпоряджається майном комунальної власності, яке належить їй на правах колективного володіння її членами. Це майно не можна відчужити без згоди громади або представницького органу місцевого самоврядування, а його відчуження здійснюється на засадах купівлі-продажу.

Також треба зазначити, що територіальні громади через створювані ними органи задля забезпечення власної спроможності мають право здійснювати господарські операції, засновувати підприємства, створювати цільові фонди. Вони є суб'єктом фінансово-кредитних відносин, наділяються правом створення комунальних фінансово-кредитних установ. Водночас органи територіальної громади обмежені в розпорядженні окремою категорією комунальної власності, що характеризує її цільове призначення – об'єктами загального користування інфраструктури населених пунктів (дороги, парки, сквери, пам'ятники архітектури тощо).

Водночас статус територіальної громади як власника комунального майна дотепер потребує глибоких досліджень і належної правової регламентації. Сьогодні в науковій літературі активно обговорюється питання реальності такого власника комунального майна, як територіальна громада (адже практика не доводить можливість територіальної громади через будь-які форми колективної участі здійснювати повноваження власника майна).

Як слушно зауважує К.І. Апанасенко, характерними рисами територіальної громади як власника майна є складність її побудови, а також мінливість складу, що не потребує переоформлення у відносинах власності відповідного права. Для визнання територіальної громади власником певного майна неважливо, яким є її чисельний і персональний склад на певний момент часу – «де-юре» територіальна громада є власником. До певної міри територіальні громади, як комунальні власники, утворюють багаторівневу піраміду, що не має вертикальної підпорядкованості [5, с. 106].

Деякі дослідники проблем комунальної власності вважають, що територіальна громада є колективним власником об'єктів комунальної власності [6, с. 100], оскільки комунальна власність є колективною формою власності. У відносинах із вла-

дою (муніципально-правовий аспект) населення адміністративно-територіальної одиниці та країни виступає у вигляді певних відокремлених груп, що відстоюють свої корпоративні інтереси (наприклад, політична партія, певна соціально-демографічна група тощо). У приватноправовій сфері населення сіл, селищ і міст виконує роль єдиного соціального організму зі спільними інтересами й потребами.

У контексті реформування муніципальної влади та створення спроможних територіальних громад неможливо не звернути увагу на проблему їхнього об'єднання. З моменту прийняття базового закону питання про створення спільних органів місцевого самоврядування, єдиного бюджету та територіальної основи залишається актуальним для значного кола територіальних громад сучасної України.

Укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць у сучасній муніципально-правовій доктрині справедливо визнається одним із важливих і необхідних напрямів реалізації реформи територіальної організації влади. Як зазначає І.І. Бодрова, більшість країн Західної Європи провели відповідні реформи у другій половині ХХ століття. Норвегія скоротила число своїх муніципалітетів на 40 %, Німеччина – на 41 %, Швеція – на 74 %, Данія – на 75 %, Об'єднане Королівство – на 79 % [7, с. 14]. Серед причин цих реформ називають критичні диспропорції в розмірах адміністративно-територіальних одиниць за людністю, економічним потенціалом, низьку ефективність бюджетних відносин, необхідність протистояти фінансово-економічній кризі, «передбачаючи способи консолідації матеріально-фінансового потенціалу територій і перерозподілу завдань щодо надання публічних послуг населенню» [7, с. 14].

Досвід укрупнення в зарубіжних країнах був як позитивним, так і негативним. Наприклад, спроби так званого «командного злиття» муніципалітетів закінчувалися невдачею (Французька Республіка). Успіх же досягався в разі об'єднання муніципалітетів виключно на добровільній основі. Урядові рішення щодо іншого (штучного) межування адміністративно-територіальних одиниць обов'язково враховували досвід міжмуніципальної кооперації, існуючих господарських, історичних і культурних відносин муніципалітетів [8, с. 135]. Прикладом «некомандного» вдосконалення адміністративно-територіального устрою є такі країни, як Данія, Швеція, Фінляндія, Польща.

В Україні процес об'єднання громад пов'язаний з адміністративно-територіальною реформою та децентралізацією управління й передачею на місцевий рівень частини владних повноважень. Програмним документом, що окреслює напрями об'єднання територіальних громад, запровадження повсюдності місцевого самоврядування та формування належної територіальної основи, є Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р.

Водночас сама реформа не отримує однозначної оцінки як науковців, так і представників органів

місцевого самоврядування України, їхніх асоціацій і зарубіжних експертів. Це підтверджує складність проблеми, її зв'язок із політичними інтересами основних суб'єктів формування державної політики та з інтересами регіональних і місцевих еліт. Вона ускладнюється не тільки неналежним правовим забезпеченням процесу створення об'єднаних територіальних громад, але й фактом існування більшості регіонів депресивного характеру.

На виконання ініціатив із реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні парламентом були прийняті закони України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508-VII та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. Результатом цього станом на 1 березня 2018 р. в Україні створено 517 об'єднаних територіальних громад, які сформували єдині органи управління та спільний бюджет. Проте залишається актуальною подальша реалізація програм соціально-економічного розвитку цих територій у рамках реалізації загальнодержавної, регіональної та муніципальної політики.

Як зазначає К.Є. Соляник, децентралізація влади передбачає передачу владних повноважень від центру на місця з урахуванням можливості, доцільності і спроможності місцевими органами здійснювати останні [9, с. 82]. До об'єднаних громад передаються влада, фінанси, а також відповідальність за соціально-економічний розвиток громади. Реформа децентралізації має бути наповнена насамперед економічним, а не політичним змістом, мати наслідком створення оптимального життєвого середовища для людини, самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць.

Вважаємо, що самодостатня територіальна громада – це громада одного або декількох населених пунктів із закріпленою територією, позитивним місцевим бюджетом, який дає змогу самостійно вирішувати питання місцевого значення, управляти територіями, які віднесені до відання громади, відповідати за їхній розвиток, надавати якісні послуги всім членам громади.

Якщо на початку 2000-х рр. можна було вести мову про законодавче запровадження процедури вирівнювання бюджетів, які незабезпечені належними бюджетними надходженнями, з метою захисту слабких у фінансовому відношенні територіальних громад через невідповідність фінансово-економічної бази об'єктивним потребам територіальних утворень [10, с. 121–122], то сучасність демонструє необхідність більш радикальних змін бюджетного й податкового законодавства з метою забезпечення спроможності органів місцевого самоврядування здійснювати надані їм повноваження.

Одним із суттєвих досягнень процесу модернізації місцевого самоврядування сьогодні справедливо можна вважати розпочату в Україні реформу міжбюджетних відносин. Ухвалення законів України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» № 79-VIII

та «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» № 71-VIII від 28 грудня 2014 р. та «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» № 837-VIII від 26 листопада 2015 р. заклало початок якісного перегляду бюджетної та податкової політики країни. За місцевими бюджетами було закріплено більшу кількість податкових надходжень, запроваджено нові види субвенцій – освітню та медичну, об'єднані територіальні громади перейшли на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України.

Проте збереження досягнень так званої «бюджетної децентралізації» потребує подальшої модернізації не тільки галузевого законодавства. Йдеться про необхідність саме конституційних змін. Процес об'єднання територіальних громад і викликана ним необхідність поступової зміни адміністративно-територіального устрою мають отримати конституційне підґрунтя задля уникнення залежності від зміни розстановки політичних сил. Будучи врегульованими лише законодавчо, відносини, пов'язані із формуванням спроможних територіальних громад, зокрема фінансові, можуть легко бути змінені, а досягнення фактично анульовані. Після ухвалення відповідних конституційних змін (а саме законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади, який був попередньо схвалений постановою Верховної Ради України № 656-VIII від 31 серпня 2015 р.) одним з основних завдань законодавця буде прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій. Також очевидно, що реформа територіального устрою не може відбуватись окремо від становлення та подальшого розвитку відносин комунальної власності, що також потребує окремого законодавчого регулювання.

Висновки. Територіальна громада відповідно до чинного конституційного законодавства виконує важливі суспільні функції, є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, власником комунального майна. Розпочата в нашій державі реформа місцевого самоврядування принесла перші результати у вигляді формування об'єднаних територіальних громад, які є більш спроможними, зокрема у фінансовому плані, виконувати покладені на них функції. Проте формування дійсно спроможних громад до сьогодні залишається невирішеним питанням. Таке закріплення статусу територіальної громади потребує не тільки законодавчих змін, зокрема ухвалення законів про комунальну власність, про адміністративно-територіальних устрій, але й суттєвого перегляду конституційних положень, тобто передусім йдеться про комплексне вирішення проблем, прийняття пакету законодавчих актів про комунальну власність, територіальні громади, фінанси місцевого самоврядування, адміністративно-територіальний устрій, внесення відповідних змін у діючі нормативно-правові акти.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бодрова І.І. Концептуальні підходи до визначення поняття територіальної громади. Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. Харків, 2004. Вип. 7. С. 62–72.
2. Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1903. 599 с.
3. Коркунов Н.М. Русское государственное право: в 2 т. 5-е изд. СПб., 1905. Т. 2: Часть особенная. 596 с.
4. Борисова В.І., Баранова Л.М., Бегова Т.І та ін. Цивільне право: підручник: у 2 т. / за ред. В.І. Борисової, І.В. Спасибо-Фатеевої, В.Л. Яроцького. Х.: Право, 2012. Т. 1. 656 с.
5. Апанасенко К.І. Право комунальної власності: господарсько-правовий аспект: монографія К.: Вид. Дім «Слово», 2010. 264 с.
6. Грицяк І.А., Ковтюх В.М., Кравченко В.І. Концепція комунальної власності в Україні. Місьцеве самоврядування. 1997. № 1–2. С. 98–108.
7. Бодрова І. І. Європейський досвід удосконалення адміністративно-територіального устрою. URL: <http://cau.in.ua/ua/activities/analytics/id/jevropejskij-dosvid-udoskonalennja-administrativno-teritorialnog-481/>
8. Проблеми реформування місцевого самоврядування України в контексті наближення до європейських стандартів: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 28 жовтня 2009 р.) Х.: НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2009. 223 с.
9. Соляник К.Є. Муніципальна реформа в Україні як вимога часу. Вісник центральної виборчої комісії. 2014. № 2 (29). С. 80–84.
10. Онупрієнко А.М. Розвиток законодавства про місцеві органи влади у період становлення незалежності. Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. Харків, 2002. Вип. 4. С. 113–122.