



Т.М. Слінько*, Є.В. Литвиненко**

СТАНОВЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК ПАРАДИГМА РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

На сьогодні одним із нагальних питань є проведення реформи місцевого самоврядування, що виступає правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Саме територіальна громада є основним суб'єктом місцевого самоврядування, головним носієм його функцій та повноважень. Виходячи з цього, вбачається необхідним підвищення статусу територіальної громади як інституційної основи соціально-територіальної організації населення.

Дослідженню сутності територіальної громади, її правовому статусу присвячені роботи багатьох українських та російських учених, а саме: М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, В.І. Васильєва, І.В. Видрина, О. Нагорного, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького¹ та ін.

У сучасній науці до самоврядної проблематики спостерігається великий інтерес, однак дослідження правового статусу територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування є недостатнім, що негативно віддзеркалюється на нормативній регламентації статусу цих локальних спільностей. Актуальність дослідження проблеми утвердження територіальної громади важлива і в тому аспекті, що це є одним із завдань проведення в Україні конституційної та адміністративно-територіальної реформ, без теоретичних розробок проведення яких є непослідовним і необґрунтованим. З огляду на це ціллю статті є дослідження проблеми становлення територіальної громади як життєздатного суб'єкта місцевого самоврядування.

На нашу думку, оскільки територіальна громада виступає не лише як політичний, а й як соціально-економічний інститут та є необхідним елементом формування громадянського суспільства, при її дослідженні має застосовуватись комплексний підхід. Він заснований на розумінні територіальної громади як цілісної системної соціально-територіальної організації населення, становлення якої потребує забезпечення правових, територіальних, майнових та інтелектуальних основ.

Відповідно до ст. 6 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (далі — Закон)² територіальна громада проголошена первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень. Однак профільний Закон не зовсім послідовний у регламентуванні правових відносин місцевого самоврядування. Є випадки, коли він суперечить Конституції України, іншим законодавчим актам. Наприклад, у Конституції України (ст. 7) встановлено, "що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування". Тим самим цей

© Слінько Т.М., Литвиненко Є.В., 2006

* доцент кафедри конституційного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, кандидат юридичних наук, доцент

** помічник прокурора Оріхівського району Запорізької області

¹ Баймуратов М.О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України // Муніципальне право України: Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 115-150; Батанов О.В. Територіальна громада — основа місцевого самоврядування в Україні. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корещького НАН України, 2001. — 260 с.; Батанов О.В. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права // Право України. — 1998. — № 8. — С. 21-24; Васильєв В.І. Местное самоуправление: Учебное пособие. — М.: Юринформцентр, 1999. — 220 с.; Видрин І.В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты) // Государство и право. — 1993. — № 12. — С. 84-87; Нагорний О. Від територіальної громади — до регіону // Самоврядування та самоорганізація територіальних громад: Матеріали наук.-практ. конф. (м. Львів, 24 червня 1999 р.). — Львів, 1999. — С. 176-178; Орзіх М.П. Самоврядні території в системі державного устрою України // Місцеве та регіональне самоврядування України. — К., 1993. — Вип. 1-2. — С. 65-67; Погорілко В.Ф., Фрицький О.Ф. Муніципальне право України: Підручник. — К., 2001. — 352 с.

² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.



інститут зведено у ранг природного права територіальної громади. Тоді як у профільному Законі відступлено від конституційного визнання і замінено його “гарантованим державою правом” (ст. 2). Отже, якщо у конституційному визначенні місцевого самоврядування в його основу покладено громадівську теорію, то у Законі реалізовано “державницьку теорію місцевого самоврядування із залишками “радянської” моделі”³. Стосовно цього М. Баймуратов вважає, що при цьому фактично нівелюється конституційне право територіальної громади на самостійне здійснення місцевого самоврядування, відсунення на другий план вирішення питань місцевого значення. Такі конфекції свідчать про те, що держава постійно не довіряє територіальній громаді і у будь-який час може повернутися до централізованого управління⁴.

Критично ставлячись до законодавства України про місцеве самоврядування, можна констатувати, що воно формувалося спонтанно, за умови відсутності єдиної законодавчої бази та без необхідної взаємоузгодженості законодавчих актів, прийнятих у різні часи та з різних питань організації місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях. Це призвело до наявності суттєвих суперечностей та неврегульованості багатьох питань місцевого розвитку в чинному законодавстві.

На сьогодні, як справедливо вказує А. Ант, на Заході і в Україні існує різне “розуміння проблем місцевої демократії”⁵. Так європейська концепція місцевого самоврядування започаткована на принципах демократичного правління, що передбачає не конфронтацію між центральною владою і регіонами, а якнайоптимальніше між ними співіснування для найкращого забезпечення потреб населення. В Україні ж досі ще чітко не окреслена ніша місцевого самоврядування у системі влади України. Існуюча модель територіальної організації влади в Україні реалізується через систему “політичного та економічного двовладдя”: діють призначені з центру державні адміністрації і обрані населенням місцеві органи влади. Фактично штучно створено “соціально шкідливу ситуацію конкуренції, коли обидві структури змагаються за і без того обмежені фінансові ресурси, за контроль над власністю”⁶.

На існуючі в Україні проблеми з проведенням децентралізації влади вказав і Конгрес місцевих і регіональних влад Європи у Рекомендації 102 (2001 р.), в якій, зокрема, зазначалося, що окремі політичні сили в Україні все ще проти будь-якої реформи, спрямованої на децентралізацію державної влади на основі принципу субсидіарності⁷.

Зазначене свідчить про те, що в Україні спостерігається криза системи управління місцевим розвитком, всієї системи територіальної організації влади, вихід із якої передбачає одночасні дії на кількох рівнях: 1) просвіта населення, підвищення його активності через реалізацію різних проєктів; 2) рівень власне місцевого самоврядування — побудова партнерських взаємостосунків з державною владою та населенням; 3) законодавчий — підготовка і прийняття узгоджених пакетів законопроєктів.

На нашу думку, для побудови цілісної законодавчої бази місцевого самоврядування, що є необхідною умовою його подальшого розвитку, необхідно виходити з системи конституційно-правових засад місцевого самоврядування: 1) пріоритету прав і свобод людини при здійсненні місцевого самоврядування; 2) оптимального поєднання форм безпосередньої і представницької демократії у здійсненні місцевого самоврядування; 3) виборності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; 4) відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами; 5) організаційно-правової та матеріально-фінансової

³ Фрицький О.Ф. Конституційне право України. — К., 2002. — С. 521.

⁴ Баймуратов М.А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. — Одесса, 2000. — С. 9-10.

⁵ Ант А. Чи буде самоврядування в Україні європейським? // Віче. — 1998. — № 10 (79). — С. 50.

⁶ Домбровський О. Не “під себе”, а задля розвитку громад // Урядовий кур’єр. — 2003. — 9 квітня.

⁷ Нагребецька І. Підмурівки європейської демократії: погляд зі Страсбурга // Урядовий кур’єр. — 2003. — 31 травня.



самостійності місцевого самоврядування; 6) субсидіарності у наданні громадських послуг; 7) повсюдності місцевого самоврядування; 8) державної підтримки місцевого самоврядування; 9) гарантованості місцевого самоврядування; 10) судового захисту прав місцевого самоврядування.

Реформування системи місцевого самоврядування повинно передбачати вирішення наступних завдань:

1) конституювання територіальної громади як дієздатного суб'єкта місцевого самоврядування, низової самоврядної адміністративної одиниці, визначення порядку створення територіальних громад, їх державної реєстрації;

2) стимулювання становлення територіальної громади як соціальної спільності, розвитку форм прямої демократії, активного залучення членів громади до участі у здійсненні завдань та функцій місцевого самоврядування, забезпечення прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

3) укрупнення територіальних громад із метою забезпечення їх самодостатності;

Певним кроком уперед може стати прийняття законопроекту під реєстраційним № 3207-1 “Про внесення змін до Конституції України”, щодо якого Конституційний Суд України дав висновок про його відповідність вимогам ст.ст. 157 і 158 Конституції України. У зазначеному законопроекті пропонується нова редакція ст. 133 Конституції України, в якій дається визначення територіальної громади: “Громадою визнається адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять жителі одного або декількох населених пунктів та яка має визначені в установленому законом порядку межі її території”. Визнання територіальної громади як низової самоврядної адміністративної одиниці є необхідною умовою формування територіальної основи місцевого самоврядування, що, в свою чергу, передбачає:

1) забезпечення *територіальності* місцевого самоврядування, тобто воно має здійснюватися на територіях, які відмежовані одна від одної. На одній території не може бути кількох територіальних громад, які б виступали самостійними суб'єктами права на місцеве самоврядування;

2) запровадження *повсюдності* місцевого самоврядування — воно має здійснюватися на всій території України. Територіальна громада як низова самоврядна адміністративна одиниця має включати територію відповідного населеного пункту та прилегли до населеного пункту землі;

3) формування *самодостатніх територіальних громад* — громад, які б володіли матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань та повноважень місцевого самоврядування, надання соціальних послуг населенню на рівні загальнодержавних та європейських стандартів.

Після прийняття змін до Конституції України щодо місцевого самоврядування, з її положеннями необхідно узгодити діюче законодавство та прийняти так звані “великий пакет законів” на її розвиток. Зокрема, необхідно прийняти закон “Про територіальні громади”, де передбачити правовий статус територіальної громади, засади організації, підстави і порядок реорганізації, виключні повноваження територіальної громади, питання місцевого значення та надати їй статус юридичної особи публічного права. Стосовно цього доречним є точка зору О. Батанова: “Територіальна громада має наділятися правом юридичної особи, інакше стає проблематичним для неї мати право здійснювати господарські операції, набувати і відчужувати майнові права, вступати у зобов'язання, вести процеси, стягувати примусові збори зі своїх членів на задоволення спільних потреб”⁸.

Для врахування історичних, національно-культурних та соціально-економічних особливостей здійснення місцевого самоврядування Закон передбачає можливість прийняття

⁸ Батанов О.В. Територіальна громада — основа місцевого самоврядування в Україні. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. — С. 245.



статутів відповідних територіальних громад, функціональна роль яких полягає у врегулюванні особливостей здійснення місцевого самоврядування на території громади в межах, визначених чинним законодавством держави.

Статут є своєрідною комунальною конституцією на території функціонування відповідної територіальної громади. Він має важливе значення для становлення і самоствердження жителів самоврядної адміністративно-територіальної одиниці як територіальної громади. Маючи кодифікаційний характер полегшує роботу муніципальних структур і формує у населення почуття впевненості і самостійності у вирішенні завдань місцевого значення.

Незважаючи на гостру необхідність прийняття статутів, слід відзначити певну пасивність у цьому напрямі. Відсутність таких документів сьогодні породжує численні конфлікти, призводить до неузгодженостей, які значною мірою перешкоджають налагодженню нормального життя громади і розвитку самоврядних процесів. Слід також відмітити й те, що більш активне затвердження статутів характерніше для міських територіальних громад, де правовідносини є більш різноманітнішими, і повільне укладання статутів у сільських територіальних громадах, де менше помічають виникнення нових правовідносин⁹.

Ми переконані, що реформа щодо місцевого самоврядування повинна бути направлена на інтереси особи, для задоволення потреб якої в першу чергу функціонують і держава, і місцеве самоврядування. Жителі територіальної громади є основними суб'єктами і сукупним сувереном муніципально-правових відносин. Виходячи з цього органи і посадові особи місцевого самоврядування як виразники колективної волі громади є відповідальними перед нею за свою діяльність. Участь громадян у вирішенні публічних справ місцевого значення забезпечує формування спільних інтересів територіальних громад, інтегрує їх жителів у політичне життя та прийняття владних рішень.

Насамкінець необхідно відмітити, що тільки з легалізацією та зростанням прав територіальної громади більш конкретного змісту набувають політичні і соціально-економічні права громадян, стійкою та стабільною стає сама держава.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою конституційного права
Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого
(протокол № 4 від 9 грудня 2005 року)*



⁹ Делія Ю.В. Правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — К., 2003. — С. 10.