

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9

Ладиченко В. В.,

*доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства
Національного університету біоресурсів і природокористування України*

Ємельяненко К. О.,

*керівник Київської обласної дирекції
Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад*

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

SPECIFICS OF LEGAL REGULATION OF LOCAL GOVERNMENT IN CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

Досліджуються питання формування об'єднаних територіальних громад у столичному регіоні, їх специфічні особливості та діяльність. Розглядаються питання фінансування місцевого самоврядування та правового регулювання реалізації повноважень.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, територіальні громади, місцеві вибори.*

Исследуются вопросы формирования объединенных территориальных общин в столичном регионе, их специфические особенности и деятельность. Рассматриваются вопросы финансирования местного самоуправления и правового регулирования реализации полномочий.

Ключевые слова: *местное самоуправление, территориальные общины, местные выборы.*

The problems of formation of united territorial communities in the metropolitan region, their specific features and activities are being studied. The issues of financing of local self-government and legal regulation of the exercise of powers.

Key words: *local self-government, territorial communities, local elections.*

Найефективнішим механізмом регіонального розвитку є створення державою правових основ для використання внутрішнього потенціалу територій. Ключове значення в цьому процесі відведено територіальній та адміністративній складовій. Але для розвитку ефективного територіального управління необхідно насамперед забезпечити повне конституційне та законодавче підґрунтя для формування спроможних самоврядних структур на базовому рівні системи адміністративно-територіальної організації влади України. Наша держава хоч і відстає за рівнем розвитку місцевого самоврядування від європейських країн та, особливо за останні роки, намагається активно впроваджувати в управлінській практиці європейські стандарти врядування і, зокрема, в питанні утвердження інституту місцевого самоврядування в цілому. Адже спираючись на європейський досвід, вважається, що саме місцеве самоврядування є незамінним елементом громадянського суспільства та є своєрідним «локомотивом» регіонального розвитку. Також одним із завдань місцевого та регіонального розвитку є підконтрольність державної влади громадянам, залучення яких до місцевих справ забезпечує перерозподіл повноважень влади від центру до територіальних громад. У кожній країні, де відбувались децентралізаційні процеси, адміністративно-територіальні зміни, реорганізовувались системи територіального і місцевого управління, най-

болючішим місцем проведення був пристоличний регіон. Тому вектором напрямку наших аналітичних спостережень є територія регіону навколо міста, що має визначений законом спеціальний статус – державної столиці. Вченими з даної тематики в посиланнях на зарубіжний та європейський досвід вказується на теоретичні та практичні рухи реформування місцевого самоврядування загалом або ж наводиться приклад реформування, об'єднання, зміни повноважень конкретної або декількох адміністративних одиниць регіону, в тому числі і пристоличного. Тому завдяки аналізу правових механізмів сучасного вдосконалення системи місцевого самоврядування маємо можливість проглянути загальні тенденції та особливості процесу об'єднання громад у пристоличному регіоні України.

Питаннями місцевого управління та місцевого самоврядування правники-дослідники державно-управлінського спрямування. Серед них, зокрема: В.Б. Авер'янов, В.С. Куйбіда, О.В. Батанов, С.В. Приходько, Ю.П. Битяк, Ю.І. Ганущак, М.О. Пухтинський, В.В. Ладиченко, І.Б. Коліушко, О.Ф. Андрійко, В.І. Борденюк та ін.

У сучасному інформаційному просторі, особливо за останні декілька років, з'явилася надзвичайна кількість публікацій щодо неминучості адміністративно-територіальної реформи в Україні, децентралізації, об'єднання територіальних громад та ефек-

тивності цих процесів у різних регіонах України. Неодноразово також досліджувалась та приділялась значна увага реформуванню системи місцевого самоврядування фахівцями-експертами, вченими-теоретиками з різних галузей права та державного і місцевого управління.

Однак з огляду на процес реформування місцевого самоврядування та об'єднання громад в Україні, на наш погляд, існує певна кількість законодавчих прогалин, яку на швидкоруч законодавець намагається локально заповнити. У даному випадку нами буде наведено приклад Київського регіону як єдиного регіону, де відсутній обласний центр та результати об'єднання процесів серед громад Київщини. Наші дослідження і можливі гіпотези базуються та спираються виключно на чинне законодавство України, а також офіційні тлумачення Конституції та законів України.

У межах проведення реформи з децентралізації було напрацьовано та прийнято низку законодавчих і розпорядчих документів, а саме: Закон України «Про співробітництво територіальних громад», Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Закон України «Про місцеві вибори», Закон України «Про засади державної регіональної політики», Закон України «Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі в справах органу місцевого самоврядування», Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року», Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [1]. Визначною подією для місцевого самоврядування також мало бути прийняття Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [2], який згодом було ветовано Президентом.

Така активність законодавця пов'язана з нагальною потребою підвищення фінансово-економічної та інфраструктурної спроможності територіальних громад, що вбачається законодавцем в їх об'єднанні.

Натомість неоднозначне сприйняття серед спільноти керівників громад викликають законодавчі новели та ініціативи, якими вносяться зміни до Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та низки законів серед яких: Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)» [3], проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» [4]. Таким чином, з одного боку,

громади можуть об'єднуватися за спрощеною процедурою, за рішенням Уряду визнаватися спроможними і отримувати прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом. З іншого боку, на нашу думку, не є достатньо обґрунтованими ініціативи та деякі чинні норми законодавства в цьому напрямку. Відштовхуючись від норм ч. 1 ст. 133, ч. 1 та 3 ст. 140, ст. 141, ч. 1 ст. 143 Конституції України, статус територіальної громади, яка має право на здійснення місцевого самоврядування як безпосередньо, так і через утворені нею органи місцевого самоврядування, мають жителі тих населених пунктів (сіл або їх об'єднань, селищ, міст), які мають статус адміністративно-територіальних одиниць. Однак слід зазначити, що система місцевого самоврядування України будується відповідно до системи адміністративно-територіального устрою, первинним суб'єктом якого виступає територіальна громада.

Характерним для регіонального управління є те, що його здійснюють місцеві виконавчі органи, які діють виключно в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Принципи регіонального управління проявляються в компетенції органів самоврядування відносно місцевих державних адміністрацій, які їм підзвітні та підконтрольні, в частині прийнятих останніми до виконання делегованих їм повноважень.

Також п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України порядок вирішення питань територіального устрою, включаючи порядок утворення, ліквідації адміністративно-територіальних одиниць та параметри, яким вони мають відповідати, має визначитися спеціальним законом України про територіальний устрій, а не законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Можливість об'єднання територіальних громад Законом надається не тільки селам, а й селищам та містам, що не узгоджується з ч. 1 ст. 140 Конституції України, згідно з якою територіальною громадою може бути лише «добровільне об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл».

Повноваження органів місцевого самоврядування в теорії державно-правової організації соціальних систем визначають їх безпосередню мету, завдання та функціональну спрямованість. Зокрема, Афанасьєв В.Г. [5], наголошує, що «саме функції визначають структуру, зміст системи, розподілення ролей, повноважень та відповідальності будь-якого органу управління системою, будь-якого працівника цього органу», разом із тим стверджуючи, що вони також визначають і цілеспрямованість самої системи.

Новими законотворчими ініціативами (ч. 13 ст. 8 законопроекту № 5520) передбачається можливість проведення місцевих виборів з ігноруванням факту неприйняття Верховною Радою України рішення про зміну меж відповідних районів, території яких мають зазнати змін внаслідок утворення об'єднаної територіальної громади. Тим самим фактично створюється можливість зміни меж районів без прийняття рішення Верховної Ради України відповідно до пункту 29 статті 85 Конституції України, тобто

порушення конституційної компетенції парламенту. Адже питання адміністративно-територіального устрою мають загальнодержавне значення, і їх вирішення не може здійснюватися лише за волевиявленням самих територіальних громад.

Відповідних змін мають зазнати не тільки бюджетні відносини на місцевому рівні, а й питання спільної комунальної власності об'єднаних громад та районів. Так, за новою ч. 13 ст. 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» «у разі, якщо до складу об'єднаної територіальної громади увійшли територіальні громади, розташовані на територіях суміжних районів ... районні ради здійснюють передачу зі спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст у власність об'єднаних територіальних громад, що утворюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, відповідних бюджетних установ та майна цих установ, розташованих на їхній території, відповідно до розмежування видатків між бюджетами, визначеного Бюджетним кодексом України. Щодо фінансування бюджетних установ, що здійснювалося за рахунок районних бюджетів, продовжує здійснюватися за рахунок відповідних районних бюджетів» (підп. 2 п. 2 Розділу I проекту).

Розглядаючи сутність процесів об'єднання територіальних громад, можна зауважити, що темпи об'єднання і децентралізаційних процесів у пристоличному регіоні, на відміну від інших регіонів, за загальнодержавними показниками не є квалі. У Київській області на сьогодні налічується дві зареєстровані об'єднані територіальні громади, спроможність яких, на нашу думку, гальмується місцевими органами виконавчої вертикалі, яка на сьогодні, здійснюючи

контролюючі та наглядові повноваження, «закриває» місцеві ініціативи зі здійснення нових повноважень об'єднаними громадами. Адже об'єднана громада, отримавши статус міста обласного значення, має прями міжбюджетні відносини з Державним бюджетом. Важливою особливістю Київської області як пристоличного регіону є відсутність обласного центру, що опосередковано впливає на хід реформування місцевого самоврядування в регіоні. За моніторинговими спостереженнями Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад, на Київщині проглядаються тенденції до об'єднання у віддалених від столиці районах аграрного економічного спрямування, де районними центрами є селища міського типу. Однак такі райони не поспішають об'єднуватись в одну громаду, розуміючи втрату лояльності вертикалі місцевої влади сьогодні. Натомість ті райони Київської області, що межують або знаходяться у відносній близькості до столиці і мають достатні фінансові надходження до місцевих бюджетів громад, взагалі слабо налаштовані на об'єднання процеси в державі. На переконання керівників таких громад, їх сільські та селищні бюджети здатні самі надавати субвенції закладам, балансоутримувачами яких є райони, не кажучи вже про бюджети розвитку на інфраструктуру та соціальний розвиток населеного пункту.

Таким чином держава, реформує місцеве самоврядування, змінює місцевий адміністративно-територіальний устрій, об'єднуючи села, селища і міста в громади, що, на нашу думку, не є аргументовано правильним, передає значні повноваження цим громадам. Адже зміни адміністративно-територіального устрою мають передувати конституційні зміни та прийняття спеціальних законів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бриль К.І. Класифікація суб'єктів забезпечення децентралізації державної влади в Україні / К.І. Бриль // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 2. – С. 130–131.
2. Про службу в органах місцевого самоврядування : проект Закону України від 30.03.2015 № 2489-VIII – Сайт Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад) : проект Закону України від 03.06.2016 № 4772-VIII – Сайт Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59314.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів : проект Закону України від 09.12.2016 № 5520-VIII – Сайт Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60681.
5. Афанасьев В.Г. Системность и общество / В.Г. Афанасьев. – М., 1980. – С. 146.