

Підсумовуючи вище наведене, слід визнати, що, запровадивши громадянство Союзу, Євросоюз і держави-члени ЄС зробили надзвичайно сміливий крок на шляху до політичної інтеграції. Запровадження громадянства ЄС нормативно закріплює безпосередній правовий зв'язок громадян держав-членів ЄС з Європейським Союзом, створюючи умови для втілення в життя ідеї створити ЄС не лише як високоінтегровану організацію держав-членів, але й як союз народів.

П. М. Любченко, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач відділом НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Проблеми правового регулювання місцевого самоврядування: аналіз змін до Конституції України

Трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні, зумовлюють необхідність реформування багатьох базових суспільних інституцій, у тому числі й системи органів публічної влади місцевого рівня. Одним із важливих напрямків соціальних трансформацій є проблема удосконалення конституційного регулювання місцевого самоврядування, адже від цього значною мірою залежить ефективність функціонування місцевої влади в процесі вирішення питань місцевого значення і розвиток в Україні громадянського суспільства. У різні часи розглядом проблем конституційного регулювання місцевого самоврядування, займалися такі правознавці, як Г. В. Барабашев¹, В. Д. Волков², В. М. Кампо³,

¹ Див.: *Барабашев Г. В.* Местное управление в зарубежных странах // Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. – М.: Белые альвы, 1996. – 400 с.

² Див.: *Волков В. Д.* Проблеми конституційного статусу місцевого самоврядування // Вісник Академії правових наук. – 1993. – №1. – С. 74-79.

³ Див.: *Кампо В. М.* Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування. – 1993. – С. 68-72.

А. А. Коваленко¹, В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький² та ін. І хоча цій проблематиці присвячені десятки фундаментальних наукових праць, вони не дають вичерпних відповідей на всі питання сучасного суспільного розвитку, а тому дослідження в цій сфері не втрачають своєї актуальності. Метою статті є системне дослідження перспектив конституційного регулювання статусу місцевого самоврядування і аналіз проекту змін до Конституції України, які повинні підвищити ефективність функціонування органів публічної влади місцевого рівня. Використання порівняльно-правового, формально-логічного та інших методів правових досліджень дає змогу сформулювати висновки і пропозиції щодо удосконалення конституційного регулювання місцевого самоврядування.

8 грудня 2004 року Верховна Рада України попередньо схвалила зміни до Конституції України. В цих змінах приділено увагу більшості проблемних питань місцевого самоврядування, на необхідність вирішення яких протягом останнього десятиліття неодноразово вказували науковці і практики: а) поглиблення децентралізації влади, б) запровадження повноцінного місцевого самоврядування на регіональному та районному рівнях, створення виконавчих органів районними і обласними радами; в) усунення двовладдя на місцевому рівні шляхом ліквідації районних місцевих адміністрацій. Все це безумовно суттєво сприятиме покращенню розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Разом з тим, слід відзначити, що запропоновані зміни до Основного Закону не позбавлені недоліків і, на наш погляд, потребують більш детального аналізу і обговорення з метою комплексного вирішення проблеми правового регулювання місцевого самоврядування. Необхідно також враховувати, що зміни, які планується внести до Конституції України, щонайменше на найближче десятиліття визначають пріоритети регіонального та місцевого розвитку і держави, а тому помилки при визначенні стратегії територіального розвитку дорого коштуватимуть плат-

¹ Див.: Коваленко А. А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики. – К.: Довіра, 1997. – 131с.

² Див.: Муніципальне право України / За ред В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.

никам податків і народу в цілому. Загальновідомо, що кожне речення, слово і навіть буква в конституції країни мають величезне значення, а тому використання термінів і категорій має бути виваженим і обґрунтованим, впровадження нових понять не повинно порушувати її системної цілісності.

У поняттях одержує своє концентроване вираження знання, що з роками накопичуються наукою, тому ключовою проблемою, яка має бути предметом ретельного аналізу і широкої дискусії, є визначення місцевого самоврядування. В проекті закону про внесення змін до Конституції України пропонується нове поняття місцевого самоврядування (ст. 140). Замість визначення місцевого самоврядування, як права територіальної громади, пропонується закріпити місцеве самоврядування як право і гарантовану законом можливість жителів громади, органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Аналіз цих змін дозволяє зробити ряд висновків: по-перше, в новому визначенні зникає територіальна громада, як первинний, колективний суб'єкт, і з'являються нові суб'єкти — жителі громади, органи місцевого самоврядування; по-друге, посилено акцент на гарантіях, а тому місцеве самоврядування визначається не лише як право, а й як гарантована законом можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення. Територіальна громада не є простою сукупністю жителів відповідного населеного пункту. Це об'єднання якісно нового рівня, для якого характерна не лише територіальна, а й інтелектуально-комунікативна та публічно-правова ознаки, які лише в своїй сукупності дають змогу визначити територіальну громаду первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Вищезазначене дає підстави стверджувати, що «територіальна громада» і «жителі громади» (адміністративно територіальної одиниці) не тотожні поняття, а тому запровадження нових термінів ймовірно спричинить зміни у розвитку цього інституту громадянського суспільства.

У вищевказаних, на перший погляд незначних змінах проявляється тенденція посилення державницької теорії місцевого самоврядування, принципово змінюються підходи до розуміння сутності місцевого самоврядування. Згідно з гро-

мадівською теорією місцевого самоврядування розглядається як самостійна форма публічної влади, суб'єктом якої є територіальний колектив — елемент громадянського суспільства¹. Заміна територіальної громади, як первинного колективного суб'єкта місцевого самоврядування, на термін «жителі громади» позбавляє підстав для виокремлення особливої (недержавної) публічної влади, що повною мірою відповідає положенням державницької теорії, яка виходить з того, що місцеве самоврядування визнається різновидом державної влади.

Слід наголосити на тому, що виключення з тексту Конституції України категорії «територіальна громада» — як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, суб'єкта права комунальної власності — зупинить ті позитивні тенденції, які спостерігаються на місцевому рівні, коли жителі сіл, селищ, міст почали усвідомлювати себе членами особливої соціальної спільноти, що спроможна самостійно вирішувати питання місцевого значення, забезпечувати узгодженість суспільних та індивідуальних інтересів і потреб.

Прийняття в зазначеній редакції змін до Конституції України і подальші зміни в законах і підзаконних нормативних актах можуть призвести до суттєвого послаблення важливих для розвитку місцевого самоврядування ознак, які є характерними для територіальних громад: а) інтегративної (об'єднуючим фактором буде не членство в територіальній громаді, а лише територіальна приналежність до відповідного населеного пункту); б) інтелектуальної (в основі конституювання територіальної громади лежать спільні інтереси жителів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектра системних індивідуально-територіальних зв'язків); в) номінаційної — органи місцевого самоврядування (депутатів місцевих рад, сільського, селищного, міського голову) буде обирати не територіальна громада, а виборці, для яких завжди характерний високий рівень атомізації і відчуженості не лише від влади, а й один від одного; г) майнової — суб'єктом права комунальної власності (рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси) буде не територіальна

¹ Див.: Фрицький О. Ф. Конституційне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — С. 515.

громада (не жителі населених пунктів), а громади — адміністративно-територіальні одиниці (тобто міста, села, селища); д) фіскальної — податки і збори згідно з Конституцією (ст. 67) і законами України будуть сплачуватися не до бюджету територіальної громади, а до бюджету міста, села, селища. Кошти місцевих бюджетів жителі сіл, селищ, міст не вважають своїми, а тому відсутня зацікавленість в їх ефективному застосуванні і належний контроль за їх використанням.

Викликає зауваження також положення, що місцеве самоврядування є гарантована законом можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення. На наш погляд, основним гарантом і мірилом незалежності місцевого самоврядування є Конституція України, яка тримає в «конституційному полі» законодавця (визначає параметри для подальшого законодавчого регулювання) і унеможливорює необґрунтоване втручання держави у сферу компетенції місцевого самоврядування.

Вважаємо, що місцеве самоврядування на конституційному рівні необхідно визначити як визнане і гарантоване в Україні право і реальну спроможність територіальної громади безпосередньо або через її органи й посадові особи самостійно регулювати та вирішувати питання місцевого значення, діючи в межах Конституції і законів України.

Суттєві новели, від яких залежить розвиток місцевого самоврядування, пропонуються і в регулюванні адміністративно-територіального устрою України. В проекті змін до Конституції України (ст. 133) у переліку адміністративно-територіальних одиниць України міста, райони в містах, селища, села замінюються на громади (сільські, селищні, міські). Громадою буде визнаватися адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять жителі одного або декількох населених пунктів та яка має визначені межі. Але разом з тим в конституційних нормах залишається і термін «місто». В проекті змін ч. 3 ст. 133 Конституції України закріплено: «Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, що визначається окремими законами України». Таким чином, у проекті нової редакції ст. 133 Основного Закону одночасно запропоновано до застосування три терміни: а) громади (сільські, селищні, міські), як адміністративно-територіальні одиниці; б) місто; в) населений пункт. Терміни «місто»

і «населений пункт» також згадуються в проекті змін до пункту 29 частини першої ст. 85 Конституції України.

Згідно з діючою конституційною нормою місто — це одиниця адміністративно-територіального устрою України, а відповідно до проекту змін Конституції України місто уже не буде адміністративно-територіальною одиницею, але не зрозуміло, що означатиме цей термін. Термін «населений пункт» зустрічається більше ніж в трьохстах законах України, однак законодавче визначення цього терміна відсутнє. Згідно з Правилами безпеки систем газопостачання України, які затверджені Наказом Держнаглядохоронпраці № 254 від 01.10.97 р. населені пункти — це міста, селища міського типу, населені пункти сільської місцевості. Правила дорожнього руху, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України № 1306 від 10 жовтня 2001 р., визначають населений пункт як забудовану територію, в'їзди на яку і виїзди з якої позначаються дорожніми знаками.

Відсутність законодавчого регулювання питань адміністративно-територіального устрою України, усталеної практики застосування термінів є причиною багатьох конфліктів на місцевому рівні, що негативно відбивається на розвитку місцевого самоврядування в цілому. В окремих європейських країнах існує практика визначення одним терміном (комуна, громада, муніципалітет) місцевого колективу жителів і адміністративно-територіальної одиниці, однак запровадження такого порядку в Україні може бути пов'язане із значними труднощами. Визначення громади адміністративно-територіальною одиницею вимагатиме ефективної роботи парламенту щодо внесення у короткий строк змін до значної кількості законодавчих актів. Заміна звичних для нашої країни назв адміністративно-територіальних одиниць «село, селище, місто» на «громади (сільські, селищні, міські)» може внести плутанину в законотворчу і правозастосовчу діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування. Перед прийняттям змін до Основного Закону доцільно було б провести соціологічні дослідження щодо готовності населення до таких новел в адміністративно-територіальному устрої України.

У проекті змін до Конституції України кардинально змінюються підходи в правовому регулюванні матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування. Відповідно до проекту

змін ч. 2 ст. 142 Конституції України право розпорядження комунальною власністю замість територіальних громад сіл, селищ, міст будуть здійснювати жителі громад або ради громад відповідно до закону. Подібні зміни пропонуються і в ст. 143 Конституції України, де право вирішувати питання місцевого значення (управління майном; затвердження програм, бюджетів; встановлення місцевих податків і зборів) закріплено не за територіальними громадами, як колективним суб'єктом місцевого самоврядування, а за жителями громад.

Ці зміни на перший погляд начебто незначні, але мають принциповий характер. Суб'єктом комунальної власності будуть уже не територіальні громади — жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, а громади — адміністративно-територіальні одиниці. Це свідчить про повернення до моделі, яка була закріплена Законом України «Про власність», згідно з якою суб'єктами права комунальної власності були адміністративно-територіальні одиниці в особі обласних, районних, міських, селищних, сільських рад (ст. 32). Ймовірно, не сприятиме удосконаленню правового регулювання місцевого самоврядування застосування подвійних назв: ради громад (сільські, селищні, міські ради); голова громади (сільський, селищний, міський голова).

Окремої уваги потребує питання конституційного регулювання взаємовідносин органів місцевого самоврядування і органів державної влади. Згідно з ч. 6 ст. 140 проекту змін до Конституції України розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, підстави та порядок делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів державної влади встановлюються законом. При цьому залишається незмінною редакція частин 3 і 4 ст. 143 Конституції України, де закріплено, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Конституційно закріплюються два види передачі органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади: делегування і надання законом. «Делегування» означає, як правило,

передачу функцій, повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання. Водночас делегуючий суб'єкт набуває право контролю за станом і наслідками виконання делегованих функцій, повноважень; він може також фінансувати із власних коштів їх здійснення, передавати у користування необхідні для цього майнові об'єкти. Практика надання законом органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади знайшла своє відображення в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Отже, якщо окрім наданих законом повноважень органів виконавчої влади органи державної влади будуть делегувати органам місцевого самоврядування свої повноваження, то останні фактично повністю перетворюються на органи виконавчої гілки влади. Важливо буквально дотримуватися вимог Конституції України, де закріплено, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Більшу частину наданих Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчим органам місцевих рад повноважень органів виконавчої влади необхідно передати до власної компетенції місцевого самоврядування, а також чітко визначити на законодавчому рівні процедуру делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів державної влади.

Потребує додаткового обґрунтування положення ч. 6 ст. 118 проекту змін до Конституції України, відповідно до якого зберігається за обласною радою право висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації. При цьому, якщо недовіру висловило не менш як дві третини депутатів від складу ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації. Створення обласними радами своїх виконавчих органів, відсутність делегування ними повноважень місцевим державним адміністраціям сприятиме чіткому відмежуванню компетенції органів державної влади і органів місцевого самоврядування на цьому рівні, а тому право обласної ради висловлювати недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації є надмірним і по своїй суті може розглядатися як фактор, що не сприятиме ефективній

діяльності цих органів. А враховуючи поступову трансформацію місцевих державних адміністрацій у контрольно-наглядові органи, підстав бути незадоволеними контролюючими органами в обласних радах може бути більш ніж достатньо. Така система взаємовідносин містить у собі загрозу можливого недобросовісного використання окремими обласними радами права висловлення недовіри як інструменту відсторонення від влади голів місцевих державних адміністрацій, які їх не влаштовують. Враховуючи результати соціологічних опитувань, які свідчать про те, що більшість населення віддає перевагу обранню голови місцевої державної адміністрації, доцільно залишити можливість висловлення недовіри, але кінцеве рішення щодо припинення чи не припинення повноважень необхідно залишити за органом, який призначив відповідну посадову особу.

Викликає зауваження і положення пункту 4 ст. 119 Конституції України де закріплено, що місцеві державні адміністрації здійснюють підготовку та виконання у випадках, визначених законом, відповідних обласних бюджетів. Відповідно до ч. 2 ст. 143 Конституції України обласні ради затверджують обласні бюджети та контролюють їх виконання, а тому не зрозуміло, чому не їх виконавчі органи будуть здійснювати підготовку та виконання відповідних бюджетів. Матеріально-фінансова автономія є однією з ключових гарантій місцевого самоврядування, тому місцеві державні адміністрації необхідно позбавити права підготовки та виконання відповідних обласних бюджетів. Потребують додаткового опрацювання також положення, які стосуються затвердження і виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Таке право мають згідно із ч. 2 ст. 143 Конституції України обласні ради і відповідно їх виконання буде покладатися на їх виконавчі органи. І разом з тим аналогічне право мають обласні державні адміністрації, які відповідно до п. 3 ст. 119 Основного Закону забезпечують виконання регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку. Конституційне закріплення за двома органами різних підсистем публічної влади однакових повноважень містить загрозу виникнення компетенційної конкуренції та конфліктів, що безумовно не сприятиме ефективній роботі цих органів.

Аналіз попередньо схвалених Верховною Радою України змін до Конституції України дає підстави зробити висновок, що значною мірою має місце механічне копіювання зарубіжного досвіду правового регулювання місцевого самоврядування. При цьому не враховується специфіка середовища, в якому цей досвід повинен застосовуватися, що зрештою може призвести до його дискредитації і відторгнення. Запровадженню нових термінів для визначення адміністративно-територіального устрою України повинно передувати їх ретельне вивчення і критичний аналіз. Потребують відповідного обґрунтування пропозиції щодо зміни статусу територіальних громад. Територіальна громада, як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, почала формуватися лише після прийняття в 1996 році Конституції України, а тому її потенціал багато в чому ще залишається не розкритим.

Конституційного регулювання, на наш погляд, потребують і інші питання, зокрема: а) визначення нового статусу, функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій як органів, що здійснюють виключно наглядово-контрольні та аналітично-консультативні функції; б) розширення повноважень обласних рад і їх виконавчих органів, шляхом передачі їм значної частини управлінських функцій щодо розв'язання регіональних проблем соціальної політики, економічного та науково-технічного розвитку, а також розвитку духовної сфери; в) право запровадження різних управлінських моделей діяльності органів місцевого самоврядування.

Попередньо схвалений Верховною Радою України Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року потребує доопрацювання з урахуванням пропозицій науковців, практиків, усіх хто заінтересований в ефективному розвитку цього найбільш важливого інституту громадянського суспільства. Відсутність широкої дискусії щодо переваг та недоліків нововведень може перешкоджати ефективному розвитку місцевого самоврядування, сприяти появі і посиленню негативних тенденцій у цій сфері.

О. О. Первомайський, кандидат юридичних наук, науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Види територіальних громад як учасників цивільних та публічних правовідносин

Виникнення нового учасника правовідносин — територіальної громади актуалізувало наукові пошуки щодо можливих класифікацій цього публічно-правового утворення на підставі різноманітних критеріїв. При цьому слід зазначити, що ідея диференціації територіальних колективів вже має свою історію і була предметом наукового інтересу різних авторів.

Так, О. І. Кірюшин, з використанням критерію території існування людських спільнот, запропонував поділяти територіальні колективи на ті, що функціонують у межах (кордонах): а) того чи іншого населеного пункту; б) районів, областей, країв; в) великих економічних районів¹. У свою чергу, С. М. Іванов та А. А. Югов поділяють територіальні колективи на: а) макроклективи, які існують у кордонах держав; б) територіальні колективи, які діють у межах адміністративно-територіальних одиниць; в) мікроклективи, які зосереджені на територіях, що не мають самостійного адміністративно-територіального

¹ Див.: Кірюшин А. И. Территориальные общности людей в условиях развитого социализма // Научный коммунизм.-1984.— №4.— С. 45.