

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.5

Панчишин Р. І.,

*докторант кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету*

КЛАСИФІКАЦІЯ КРИТЕРІЇВ СПРОМОЖНОСТІ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

CLASSIFICATION OF CRITERIA OF CAPACITY OF THE UNITED NATIONAL TERRITORIAL COMMUNITY

Стаття присвячена розробленню класифікації критеріїв спроможності об'єднаної територіальної громади та їх характеристик. Автором статті запропоновано підхід, відповідно до якого варто виокремити універсальні, внутрішні та зовнішні критерії спроможності об'єднаної територіальної громади; наведено характеристику відповідних критеріїв.

Ключові слова: об'єднана територіальна громада, критерії спроможності.

Статья посвящена разработке классификации критериев способности объединенной территориальной общины и их характеристике. Автором статьи предложен подход, согласно которому следует выделить универсальные, внутренние и внешние критерии способности объединенной территориальной общины; приведена характеристика соответствующих критериев.

Ключевые слова: объединенная территориальная община, критерии способности.

The article is devoted to the development of classification of criteria of the capacity of a united territorial community and their characteristics. The author of the article proposes an approach according to which the universal, internal and external criteria of the capacity of the united territorial community should be distinguished; a description of the relevant criteria is given.

Key words: united territorial community, capacity criteria.

Основною метою здійснення реформи децентралізації, зокрема, шляхом об'єднання територіальних громад, є утворення спроможної територіальної громади. Спроможність об'єднаної територіальної громади у загальному розумінні означає здатність відповідної громади виконувати функції місцевого самоврядування. Для формування спроможної об'єднаної територіальної громади важливе значення має комплексний підхід, відповідно до якого необхідно врахувати всі критерії спроможності. У зв'язку з цим статтю присвячено розробленню класифікації критеріїв спроможності об'єднаної територіальної громади.

У науковій літературі питання визначення спроможності територіальної громади досліджували такі науковці, як С.В. Газарян, Т.В. Гургула, С.Л. Кузьменко, В.В. Мамонова, К.С. Машіко, О.В. Ольшанський, С.В. Сембер, В.М. Сінченко, О.Г. Чубарь та інші. Разом із тим більшість наукових досліджень у цій сфері присвячена фінансовій спроможності територіальних громад, однак комплексних наукових праць, в яких розкриваються всі критерії спроможності об'єднаної громади, не вистачає.

Таким чином, метою цієї статті є розроблення класифікації критеріїв спроможності об'єднаної територіальної громади та їх характеристика. Для реалізації поставленої мети необхідно виконати такі завдання: 1) виокремити універсальні, внутрішні та зовнішні критерії спроможності об'єднаної територіальної громади; 2) навести характеристику критеріїв спроможності об'єднаної територіальної громади.

Спроможність об'єднаної територіальної громади визначається різними критеріями, що характеризують здатність об'єднаної громади реалізовувати функції місцевого самоврядування.

З метою систематизації відповідних критеріїв їх доцільно виокремити у групи.

1. Універсальні:

– *фінансовий критерій спроможності об'єднаної територіальної громади.*

Правові засади фінансової спроможності об'єднаної територіальної громади визначені законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2].

Так, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів. Органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти.

При цьому Законом передбачено, що рішення про наділення міських рад правами щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, приймається на місцевих референдумах відповідних районних у містах громад. У разі якщо територіальна громада району в місті внаслідок референдуму не

прийме рішення про передачу права управління майном та фінансами відповідній міській раді, а територіальна громада міста або міська рада не прийняла рішення про створення органів місцевого самоврядування районів у місті, міська рада здійснює управління майном та фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, та несе відповідальність перед громадою відповідного району у місті [1].

– *адміністративно-територіальний критерій спроможності об'єднаної територіальної громади.*

Цей критерій спроможності визначає адміністративно-територіальні межі функціонування об'єднаної територіальної громади та тісно пов'язаний із проблемою визначення таких меж при об'єднанні територіальних громад та проведенні в них перших виборів, яка буде досліджена в наступних розділах цієї роботи.

О.В. Ольшанський розмежовує адміністративний та територіальний критерії, зазначаючи, зокрема, що адміністративний критерій – це здійснення не тільки демократичної децентралізації, а також деконцентрації в системі державного управління. Своєю чергою, територіальний критерій, на думку науковця, передбачає усунення недоліків чинного територіального устрою, забезпечення повсюдності місцевого самоврядування [3, с. 4–5].

Між тим, видається неправильним розмежовувати адміністративно-територіальний критерій на дві складники, оскільки таке відокремлення є умовним, адже спосіб організації та ефективність управління тісно пов'язані з територіальною структурою та способом організації адміністративно-територіальних одиниць.

Варто зазначити, що адміністративно-територіальний критерій спроможності об'єднаної територіальної громади фактично означає наявність та чітко встановлені межі території, в яких відповідна об'єднана громада уповноважена вирішувати питання місцевого значення без втручання зі сторони як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування, що діють на інших, включаючи суміжні, територіях.

Правовою основою адміністративно-територіальної спроможності об'єднаної територіальної громади є ст. 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», ч. 2 та ч. 3 якої встановлено, що адміністративним центром об'єднаної територіальної громади визначається населений пункт (село, селище, місто), який має розвинуту інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території об'єднаної територіальної громади. При цьому добровільне об'єднання територіальних громад не призводить до зміни статусу населених пунктів як сільської чи міської місцевості [2].

Крім того, п. 41 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» регламентовано, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання, як зокрема, прийняття рішень із питань адміністра-

тивно-територіального устрою в межах і порядку, визначених цим та іншими законами [1].

Конституційний Суд України у рішенні від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001 надав офіційне тлумачення положенню цієї правової норми, визначивши, що Конституція України визнає право за територіальною громадою та органами місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, що цілком узгоджується з положеннями п. 2 ст. 4 Європейської Хартії місцевого самоврядування, відповідно до якого місцева влада в межах закону має повне право вирішувати будь-яке питання, що не вилучено зі сфери її компетенції і вирішення якого не доручено жодному іншому органу.

Водночас, як зазначив Конституційний Суд України, положення п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України про те, що виключно законами України визначається «територіальний устрій України», треба розуміти так, що питання територіального устрою України, зокрема, визначення змісту цього поняття, правового статусу і видів адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, є питаннями загальнодержавного значення і врегульовуються лише законом [4].

У системному зв'язку з означеним конституційним положенням органи місцевого самоврядування, у тому числі сформовані об'єднаною територіальною громадою, мають право на пленарних засіданнях визначати межі районів, сіл та селищ.

Наведені критерії спроможності об'єднаної територіальної громади автор цього дослідження вважає універсальними, оскільки вони забезпечуються спільними зусиллями органами державної влади та місцевого самоврядування. Так, саме органи державної влади закладають правову основу фінансової та адміністративно-територіальної спроможності об'єднаної територіальної громади, визначаючи законодавчий порядок формування місцевих бюджетів, адміністративно-територіальний устрій держави тощо. Своєю чергою, об'єднані територіальні громади, виходячи із встановлених загальнодержавних правил та наданих повноважень, розпоряджаючись наданими та наявними фінансовими, екологічними, людськими, соціальними та іншими ресурсами, визначають напрями та способи їх використання, що й зумовлює ефективність ресурсообігу та впливає на розвиток громади.

2. Внутрішні критерії:

– *соціально-ресурсний, ресурсно-економічний та ресурсно-екологічний критерії спроможності об'єднаної територіальної громади.*

У процесі добровільного об'єднання територіальної громади та формуванні органів місцевого самоврядування, місцева влада яких поширюється на визначену територію, утворюється певний ресурсний потенціал, що переходить в управління об'єднаної територіальної громади. Зокрема, найбільш цінними є: людські ресурси (мешканці відповідної території), природні ресурси, соціальна інфраструктура (заклади

освіти, науки, охорони здоров'я, культури та відпочинку тощо), матеріально-технічна база (будівлі та споруди, обладнання, техніка та ін.) тощо.

Відповідно до ч. 3 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [1].

Як зазначають деякі науковці, головним засобом формування спроможної об'єднаної територіальної громади є належний людський ресурс. Управління людськими ресурсами як функція адміністративної діяльності органів місцевого самоврядування об'єднаної громади здійснюється через реалізацію їх повноважень. При цьому науковці вважають, що ключовим елементом і відправною точкою формування належного ресурсоутворення спроможної об'єднаної територіальної громади є комплексна оцінка поточного стану у цій сфері відповідно до принципів місцевого самоврядування через горизонтальний та вертикальний функціональні огляди [5, с. 3].

У зв'язку з цим варто зауважити, що до початку формування об'єднаних територіальних громад відповідно до статистичних показників, за інформацією, що наводиться Ініціативою «Децентралізація влади», у 92% сільських громад проживало менше 3 000 жителів, майже 11% сільських територіальних громад мали менше 500 жителів. Водночас у понад 50% сільських громад дотаційність становила понад 70% [6].

Між тим, як зауважують деякі аналітики, аналіз свідчить про те, що найнижчі показники фінансової спроможності характерні для більшості невеликих громад. Виняток становлять окремі невеликі громади, на території яких розміщені бюджетоутворюючі підприємства та потужні підприємства реального сектору економіки. Наявність закономірності між спроможністю та чисельністю населення громади пояснюється тим, що у великих громадах більш вигідно розвивати малий та середній бізнес, оскільки там є достатній трудовий ресурс, більш ємний місцевий ринок збуту товарів і послуг та кращі перспективи для сталого розвитку громади [7].

Таким чином, об'єднання територіальних громад спрямоване, передусім, на те, щоб шляхом поєднання ресурсів кількох громад забезпечити більш ефективне їх використання. Консолідація ресурсних можливостей кількох громад при їх об'єднанні сприяє утворенню єдиної ресурсної бази, на основі якої здійснюється формування муніципальної інфраструктури, надання адміністративних послуг населенню, підтримка суб'єктів господарювання тощо;

– *організаційно-інституційний критерій спроможності об'єднаної територіальної громади.*

На думку деяких науковців, організаційний критерій спроможності об'єднаної територіальної громади відображає оптимальну організаційну струк-

туру органів місцевого самоврядування в громаді, наявність справжнього лідера та управлінців відповідної кваліфікації [3, с. 4–5].

Варто також зауважити, що організаційно-інституційний критерій спроможності також виражається в можливості об'єднаної територіальної громади формувати власні представницькі органи, проводити вибори до них, а також організувати винесення найбільш важливих питань для обговорення та вирішення на загальні збори або місцевий референдум.

Так, правовою основою організаційно-інституційного критерію є Закон України «Про місцеві вибори», який визначає, що вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища, територія утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаної сільської, селищної територіальної громади [8].

Крім того, як вже згадувалось у попередньому розділі цього дослідження, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» регламентовано, що місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території [1]. При цьому проблемою залишається відсутність спеціального закону, який регулює порядок проведення місцевого референдуму, оброблення його результатів та забезпечення їх реалізації.

3. Зовнішні критерії:

– *законодавчий критерій спроможності об'єднаної територіальної громади.*

Досліджуючи цей критерій спроможності об'єднаної громади, варто зазначити, що деякі науковці розкладають його на дві порівняно самостійні частини – законодавчий та правовий критерії. Причому перший являє собою визначення сфери діяльності органів місцевого самоврядування (кола питань місцевого значення), розподіл повноважень у системі публічного управління між органами державного управління та органами місцевого самоврядування тощо. Своєю чергою, правовий розглядається як здатність громади загалом користуватися своїми правами щодо вирішення питань функціонування та розвитку місцевої спільноти, так й здатність окремих громадян використовувати правові інструменти для вирішення особистих проблем [3, с. 4–5].

Наведений погляд можна підтримати, оскільки для забезпечення спроможності об'єднаної територіальної громади важливими є як наявність належних правових умов (які забезпечуються зваженою правовою політикою держави), так і наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями щодо видання актів нормативно-правового та організаційно-розпорядчого характеру.

Так, ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування [1]. Зокрема, встановлено, що рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень; виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради в межах своїх повноважень приймає рішення; сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження.

При цьому законодавча спроможність об'єднаної територіальної громади забезпечена Конституцією України, Європейською Хартією місцевого самоврядування, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про місцеві вибори» та ін. Згадані міжнародний та національні нормативно-правові акти визначають повноваження об'єднаної територіальної громади, утворюваних нею представницьких, виконавчих органів, межі втручання органів державної влади у діяльність органів місцевого самоврядування (межі та підстави здійснення державного контролю у цій сфері), розмежування компетенції місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування тощо;

– міжмуніципальній критерій спроможності об'єднаної територіальної громади.

Цей критерій спроможності об'єднаної територіальної громади визначає змогу об'єднаної територіальної громади самостійно вступати у міжмуніципальні відносини, взаємодіяти з іншими об'єднаними громадами, за необхідності поєднувати їх ресурсну спроможність.

Правовою основою міжмуніципальної спроможності об'єднаних територіальних громад є Закон

України «Про співробітництво територіальних громад». Цей Закон встановлює, що суб'єктами співробітництва є територіальні громади сіл, селищ, міст. Територіальні громади здійснюють співробітництво через сільські, селищні та міські ради [9].

Між тим, варто вказати на відсутність серед суб'єктів співробітництва об'єднаних територіальних громад, що суттєво звужує міжмуніципальну спроможність останніх. Тож варто доповнити ч. 1 ст. 3 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» словами: «а також об'єднані територіальні громади сіл, селищ, міст».

За інформацією з Державного реєстру договорів про співробітництво територіальних громад станом на середину 2018 р. зареєстровано 187 договорів про співробітництво, основна частина яких стосується утворення спільних комунальних підприємств, реалізації певних спільних проєктів тощо [10].

Крім укладення договорів про співробітництво, міжмуніципальна спроможність об'єднаних територіальних громад забезпечується правом об'єднуватися в асоціації на регіональному на загальнодержавному рівнях.

Проведений у цій статті науково-правовий аналіз дає змогу дійти висновку, що кожен охарактеризований вище критерій спроможності відіграє важливу роль у визначеності змісту спроможності об'єднаної територіальної громади, що дозволяє сформулювати цілісне уявлення про досліджуване явище. З метою утворення об'єднаної територіальної громади, що відповідає всім основним критеріям спроможності, необхідно розробити методику оцінювання спроможності об'єднаної громади, а також визначити механізм такого оцінювання. Це має стати напрямом подальших наукових досліджень у цій сфері.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
3. Ольшанський О.В. Спроможність громад в аспекті теоретико-прикладної ідентифікації. Теорія та практика державного управління. 2016. № 4(55). С. 2–6.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій): Рішення Конституційного Суду України від 13.07.2001 р. № 11-рп/2001. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01>.
5. Vasyliuk O. Forming the capability of united territorial communities: hr aspect. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_51/fail/Vasyliuk.pdf.
6. Що таке децентралізація і навіщо вона всім нам? – простими словами про реформу / Ініціатива «Децентралізація влади». URL: <http://decentralization.gov.ua/news/1862>.
7. Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за перше півріччя 2017 р. у розпізі областей. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/53-rezultati-finansovogo-monitoringu-366-otg-za-1pivrichchya-2017-roku-stvorenikh-u-2015-ta-2016-rokakh.pdf>.
8. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 р. № 595-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.
9. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
10. Інформація з Державного реєстру договорів про співробітництво територіальних громад станом на червень 2018 р. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/05/reestr-07.06.2018.pdf>.