

Рогач О.Я. (Ужгород)

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ

***Анотація.** В статті проводиться аналіз правового статусу функціонування територіальної громади в Україні. Акцент зроблено на проблемних моментах у правовому статусі та пропозиції щодо їх виправлення.*

***Ключові слова:** територіальна громада. Закон, Конституція України, публічне право, юридична особа*

Конституція України (ст.140) закріпила визначення місцевого самоврядування, згідно з яким воно є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Нормативне визначення територіальної громади дається в ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» - це 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.

Пріоритет територіальної громади в системі місцевого самоврядування прямо закріплено в статті 143 Конституції України, згідно з якою вона вирішує питання місцевого значення безпосередньо або через утворені нею органи місцевого самоврядування. Відповідно до цих конституційних положень Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 6) характеризує територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого са-

моврядування, основний носій його функцій і повноважень.

Однак, слід відмітити, що територіальні громади в Україні значною мірою сьогодні існують лише на папері, вони ще не стали спільнотами людей, об'єднаних не лише спільною територією проживання, а й спільними інтересами та спільною участю у вирішенні питань місцевого значення, спільною відповідальністю за розвиток села, селища, міста. В суспільній свідомості місцеве самоврядування ще ототожнюється з місцевими органами влади та їх посадовими особами.

Насамперед хотілося б визначити ключові проблемні моменти у правовому статусі, функціонуванні територіальних громад в Україні:

По-перше, з моменту прийняття Конституції України конституційний статус територіальної громади ще не отримав належної законодавчої деталізації. До сьогодні не визначено порядку створення, реорганізації та ліквідації територіальних громад, їх правового статусу. Наприклад, у ФРН територіальні громади мають статус юридичних осіб публічного права, у Швеції комуни мають статус громадської юридичної особи (legal person) [1, с.25; 2, с. 34].

Захист територіальними громадами своїх прав та інтересів є неможливим без чіткої правової регламентації. А отже, самоврядні повноваження, які декларуються Конституцією як права територіальних громад, у силу фактичної відсутності останніх та слабкої матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування стримують розвиток територіальної громади, реальну можливість самостійно, а не через органи місцевого самоврядування, вирішувати назрілі питання місцевого значення. Все це свідчить про необхідність прийняття окремого закону «Про територіальну громаду», в рамках якого можна було б чітко врегулювати всі зазначені питання статусу територіальної громади.

По-друге, на жаль, на сучасному етапі розвитку суспільних відносин задекларовані Конституцією України права територіальної громади зводяться до участі членів територіальної грома-

ди у місцевих виборах. Територіальна громада фактично позбавлена реального механізму впливу на прийняття рішень органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Відсутні законодавчі механізми контролю територіальною громадою за діяльністю місцевих рад, сільських, селищних та міських голів, депутатів місцевих рад, виконавчих органів представницьких органів місцевого самоврядування. Недосконалість Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» позбавляє територіальну громаду можливості скористатися конституційним правом безпосередньо вирішувати свої проблеми.

По-третє, не менш складна ситуація щодо можливості впливу територіальної громади на питання місцевого значення за допомогою інших форм безпосередньої демократії на місцевому рівні. До форм безпосереднього волевиявлення територіальних громад законодавство, крім місцевих виборів та референдумів (плебісцитів), відносить загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, відкликання депутатів та виборних посадових осіб місцевого самоврядування.

Інститут відкликання депутата місцевої ради є можливістю, за наявності певних законодавчо встановлених підстав, достроково припинити повноваження депутата місцевої ради шляхом голосування членів територіальної громади. Однак, норми Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», які регулюють процедуру відкликання є недієвими, неефективними, в силу чого інститут відкликання майже не використовується.

Неможливість виконання своїх функцій нівелює сам інститут територіальної громади, робить невизначеними перспективи розвитку в Україні інституту місцевого самоврядування.

По-четверте, не менш важливою проблемою є відсутність інформованості членів територіальної громади про рішення прийняті на сесіях місцевих рад та їх виконавчих комітетів. Гласність є одним із принципів здійснення місцевого самоврядування в Україні. Ст. 10 Закону України «Про інформацію» зобов'язує

органи місцевого самоврядування інформувати про свою діяльність і прийняті рішення. Однак на практиці, багато рішень прийнятих на пленарних засіданнях, приховуються від територіальної громади. Оприлюднюються лише «потрібні» рішення. У зв'язку з цим, необхідно передбачити можливість вільного доступу членів територіальної громади до документів, прийнятих радою та виконавчим комітетом, постійними комісіями, забезпечити відкритість засідань органів місцевого самоврядування, створити інформаційні центри, де жителі могли б безперешкодно отримати будь-яку інформацію щодо питань місцевого значення.

По-п'яте, ще однією проблемою діяльності територіальних громад є відсутність комунікативного зв'язку виборець-депутат місцевої ради. За даними Карпатського агентства прав людини «Вестед» понад 86,5 % опитаних закарпатців не знають депутата від свого округу. 59 % опитаних не знають жодного депутата місцевих рад, 59,5 % не знають, що депутати приймають громадян у приймальнях [3]. Не краща ситуація і в інших регіонах України. Зокрема, за словами Ольги Мірошник, керівника проекту видання книги «Твій місцевий депутат. Харківська область. Моніторинг. Дослідження, методичні рекомендації» – більш ніж 80% опитаних не відомі ні ім'я, ні партійність депутата, який переміг у їх мажоритарному окрузі, 82% не знають, де знаходиться приймальня місцевого депутата, а 84% нічого не чули про його діяльність. Тільки 25% опитаних зверталися до місцевого депутата з різних питань [4].

Така статистика вражає і свідчить про відірваність депутатів місцевих рад від своїх виборців, про формалізм та невиконання депутатами своїх обов'язків зі звітування про виконану роботу, прийому виборців та виконання їх доручень.

З іншого боку, ми бачимо, що члени територіальної громади стають пасивними спостерігачами за діями органів влади, оскільки не цікавляться вирішенням питань місцевого значення. Безумовно, така апатія викликана існуванням всіх попередніх

факторів, що піддавалися аналізу. Однак, без залучення громадськості до участі в місцевому самоврядуванні, без створення реально діючих громадських організацій для контролю та критичної оцінки органів та посадових осіб місцевого самоврядування, ситуацію не змінити.

По-шосте, ефективність функціонування територіальних громад унеможливлена відсутністю належного фінансування як за рахунок держави, так і завдяки відсутності власних надходжень до місцевих бюджетів. Особливості бюджетної системи України не сприяють фінансовій незалежності територіальних громад. Так, дохідна база бюджетів територіальних громад є вкрай обмеженою, до того ж, право розподілу державних дотацій між територіальними громадами належить державним адміністраціям [5].

По-сьоме, однією із надзвичайно складних, актуальних і не врегульованих проблем, яка стосується декількох сотень населених пунктів у більшості регіонів України, є проблема перебування територіальних громад сіл, селищ, міст у складі інших територіальних громад та на територіях інших адміністративно-територіальних одиниць (складні адміністративно-територіальні утворення – так звані «матрьошки»), що не лише суперечить положенням статей 133 та 140 Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», але й призводить до виникнення низки правових колізій, компетенційних спорів та проблемних питань у сферах бюджету, податків, власності, земельних відносин, соціальних та гуманітарних галузях тощо [6]. Виходом із даної ситуації є прийняття Законів України «Про адміністративно-територіальний устрій» та «Про самоврядування територіальної громади», в яких необхідно встановити критерії утворення територіальних громад різного рівня відповідно до конституційних норм; закріпити безпосереднє межування земель територіальних громад; визначити види та механізм реорганізації територіальних громад, які входять до складу інших громад; передбачити можливість об'єднання невеликих громад сіл, селищ та

міст для вирішення спільних завдань місцевого значення.

По-восьме, спостерігається певне обмеження прав негромадян, які постійно проживають на території громади, брати участь у вирішенні питань місцевого значення шляхом участі в загальних зборах жителів за місцем проживання. Таке положення не відповідає вимогам Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, яка прийнята Радою Європи в лютому 1992 році. Норми Конвенції передбачають заходи щодо прискореної інтеграції іноземців у територіальні громади на локальному рівні. Хоча ця Конвенція ще не набула юридичної сили в Україні, однак процес приєднання до неї держав-членів Ради Європи триває. Виходячи з того, що Україна є членом цієї організації і буде обов'язково підписувати цю міжнародну міждержавну угоду, на сьогодні необхідним є вивчення питання участі іноземців у різних формах діяльності територіальних громад, у тому числі в їх загальних зборах, відповідно до положень цієї Конвенції.

По-дев'яте, на закінчення не можна обійти увагою проблему розподілу повноважень між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Обласні та районні ради мають іншу, ніж сільські, селищні, міські ради природу. Вони не виступають представницькими органами обласних та районних громад. Конституція України не передбачає існування таких громад і не розглядає населення області, району як суб'єктів місцевого самоврядування, відповідно, обласні, районні ради конституційовані як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Ще однією специфікою діяльності обласних та районних рад є те, що ці ради не утворюють власних виконавчих органів, а відповідні повноваження делегуються обласній, районній державній адміністрації. Це призводить до дублювання функцій рад та адміністрацій і в цілому негатив-

но впливає на стан муніципального управління. З огляду на це, підтримуємо позицію, що районні та обласні ради повинні створювати власні виконавчі органи, а місцеві державні адміністрації повинні бути ліквідовані або ж виконувати на рівні регіонів функції координації діяльності органів державної влади.

Підсумовуючи проведене дослідження зауважимо, що на сьогодні назріла необхідність провести комплексне реформування законодавства про місцеве самоврядування, що включить в себе і зміну його конституційно-правового статусу.

Література:

1. Kommunale Selbstverwaltung. Местное самоуправление. Сборник международных терминов из области права и управления. Серия Р - том 2. -Мюнхен: Баварская школа управления, 1995.- С. 25.);
2. Swedish Local Government: Traditions and Reforms. – Stockholm, 1993-С.34.
3. Закарпатці депутатами не цікавляться. І знати не хочуть [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zaholovok.com.ua/zakarpattsi-deputatami-ne-tsikavlyatsya-i-znati-ne-khochut..> — Назва з екрану.
4. Більше 80% виборців нічого не знають про діяльність обраних ними депутатів місцевих рад - дослідження [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://www.sq.com.ua/ukr/news/pres_centra/24.02.2012/bilshe_80proc_viborcivnichogo_ne_znayut_pro_diyalnist_obranih_nimi_deputativmiscvihrad/.. — Назва з екрану.
5. Турчинов І.Є. Проблеми визначення правового статусу територіальних громад [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2010-1/doc/2/12.pdf>. — Назва з екрану..
6. Рекомендації слухань щодо правового статусу територіальних громад сіл, селищ, міст, які перебувають у складі інших територіальних громад [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://municipal.gov.ua/news/show/id/222>. — Назва з екрану.