

ПИТАННЯ ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПІВ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПРОЦЕСІ ПРОВЕДЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

ISSUES OF ABIDANCE OF THE PRINCIPLES OF THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF GOVERNANCE IN THE MUNICIPAL REFORMS PROCESS IN UKRAINE

Віктор Кравченко

канд. юрид. наук,

професор кафедри конституційного, адміністративного та господарського права

Академії праці, соціальних відносин і туризму

Viktor Kravchenko

PhD in Law,

Professor of the Department of Constitutional,

Administrative and Commercial Law of the Academy of Labour, Social Relations and Tourism

Ключові слова: об'єднання територіальних громад, адміністративно-територіальний устрій, земельні ресурси

Key words: association of territorial communities, administrative-territorial structure, land resources

Важливою складовою муніципальної реформи і фактично її першим етапом є процес децентралізації, пов'язаний з укрупненням територіальних громад, перерозподілом повноважень на користь органів місцевого самоврядування, зміцненням фінансово-матеріальної основи місцевого самоврядування.

Одним з ключових моментів децентралізації стало розпочате в 2015 р. формування спроможних територіальних громад, які б володіли ресурсами, необхідними для виконання завдань і повноважень місцевого самоврядування. Необхідність та доцільність такого процесу були обумовлені наявністю значної кількості територіальних громад, які не мають ресурсів, необхідних для реалізації навіть тих власних повноважень, що передбачені чинним законодавством України, не кажучи вже про повноваження, які мають бути передані в систему місцевого самоврядування процесі децентралізації. Зокрема, станом на початок 2015 р. в Україні налічувалось 11 518 сільських, селищних, міських територіальних громад. З них 10 279 сільських, 458 - міських та 783 селищних. Більш як половина з цих громад мали чисельність жителів менш як 3 тис. осіб, в тому числі 4809 громад - менш як 1 тис. осіб, а 1129 громад - менш як 500 осіб. У більшості з таких територіальних громад не були утворені відповідно до законодавства виконавчі органи місцевих рад, немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо[1]. Можна навести приклади надто малочисельних громад: Посіцька сільська рада Тисменицького району Івано-Франківської області: чисельність населення - 84 особи (обирають сільську раду у кількості 12 депутатів); Зікрачанська сільська рада Кагарлицького району Київської області: чисельність населення - 96 осіб (обирають сільську раду у кількості 12 депутатів); Колесниківська сільська рада Овруцького району Житомирської області: чисельність населення - 134 особи (обирають сільську раду у кількості

12 депутатів); Юрківська сільська рада Великомихайлівського району Одеської області: чисельність населення - 151 особу (обирають сільську раду у кількості 12 депутатів) тощо.

За три роки відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2] та з дотриманням процедур, передбачених Методикою формування спроможних територіальних громад [3], станом на 14 жовтня 2017 р. утворено 665 об'єднаних територіальних громад [4]. За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, до складу цих 665 об'єднаних громад увійшли 3118 сільських селищних, міських громад, в яких проживає 5,7 млн. осіб (13,4% від загальної кількості населення України). Таким чином, загальна кількість територіальних громад в Україні зменшилася до 9065.

Водночас процес формування спроможних суб'єктів місцевого самоврядування поставив на порядок денний питання щодо дотримання фундаментальних принципів Європейської хартії місцевого самоврядування [5] при об'єднанні територіальних громад. На жаль, це питання ще не отримало належного теоретичного опрацювання у вітчизняній юридичній науці, хоча на практиці виникає чимало проблем, які потребують вирішення відповідно до принципів Хартії. Такі проблеми виникають, зокрема, при визначенні кола повноважень органів об'єднаної територіальної громади та просторових меж їх юрисдикції, при дотриманні принципу добровільності об'єднання територіальних громад, при використанні різних форм партисипативної демократії на місцевому рівні тощо.

Так, певне занепокоєння викликає закладена в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» концепція, згідно з якою формування об'єднаних громад не пов'язується зі змінами адміністративно-територіального устрою України. Винятки становлять ті випадки, коли об'єднуються громади, які територіально розташовані в різних суміжних районах. Закон передбачає розширення меж району, на території якого розташований адміністративний центр утвореної об'єднаної територіальної громади, проте без виразного визначення термінів такого розширення. Не передбачено й зміни меж тих районів, територіальні громади яких об'єднуються з територіальними громадами міст республіканського, обласного значення, що означає поширення юрисдикції районних органів на частину території об'єднаної громади.

Наслідком подібної відірваності процесу формування спроможних територіальних громад від реформування системи адміністративно-територіального устрою неодмінно стане конкуренція компетенцій районних органів (насамперед, районних державних адміністрацій), які зберігають свою юрисдикцію в межах всього району, та органами новоутворених громад, що призведе до виникнення численних конфліктних ситуацій та певною мірою нівелює принцип субсидіарності як методологічну основу розмежування повноважень органів різних територіальних рівнів та різних видів публічної влади.

Певні сумніви викликає дотримання принципу добровільності при формуванні об'єднаних територіальних громад. Так, по-перше, на практиці зустрічаються порушення встановлених законом процедур, що мають гарантувати добровільність об'єднання, унаслідок чого виникають тривалі судові розгляди.

Прикладом може слугувати історія із створенням Річківської об'єднаної громади Сумської області. 4-5 вересня 2016 р. Горобівська, Іскрисківщинська, Коршачинська, Ободівська, Павлівська, Рижівська і Річківська сільські ради Білопільського району прийняли рішення про добровільне об'єднання в Річківську сільську територіальну громаду з адміністративним центром у селі Річки. 7 жовтня 2016 р. Центральна виборча комісія призначила у громаді перші вибори на 18 грудня 2016 р. 10 листопада 2016 р. за позовом жительки Павлівської сільської ради постановою Білопільського районного суду Сумської області визнано незаконним та скасовано рішення 11-ї сесії VII скликання Павлівської сільської ради Білопільського району Сумської області від 25 серпня 2016 р. «Про схвалення проекту рішення сільської ради «Про добровільне об'єднання територіальних громад»». 24 листопада сільські ради, що об'єдналися, скасували свої рішення про добровільне об'єднання.

Перші вибори у громаді, призначені на 18 грудня, не відбулися, тому Річківська сільська виборча комісія постановою від 5 січня 2017 р. № 10 призначила повторні вибори голови та депутатів Річківської сільської ради Річківської сільської об'єднаної територіальної громади Білопільського району Сумської області на 5 березня 2017 р.. Постановою Білопільського районного суду від 11 січня 2017 р. ця постанова визнана незаконною та скасована. Таким чином, рішення про утворення громади і проведення повторних виборів були скасовані, проте на момент скасування цих рішень повідомлення про створення громади вже було опубліковане у «Відомостях Верховної Ради», а громада включена до електронного довідника «Україна. Адміністративно-територіальний устрій», розміщеного на офіційному веб-порталі Верховної Ради України. Тобто, виникла певна правова невизначеність - існує зазначена об'єднана територіальна громада чи ні?

Чинне законодавство також не дає виразної відповіді на питання щодо статусу територіальних громад, які об'єдналися, у складі об'єднаної громади - вони ліквідуються чи зберігаються, але з особливим статусом (без права мати власні представницькі органи). З одного боку, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6] начебто передбачає їх збереження, оскільки відповідно до частини третьої статті 6 Закону територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом (що також можна вважати важливою гарантією добровільності об'єднання). З іншого боку, вони втрачають всі атрибути притаманні територіальній громаді - комунальну власність, місцевий бюджет, власні органи місцевого самоврядування тощо. А це за умови відсутності законодавчої процедури виходу зі складу об'єднаної громад фактично нівелює саме право виходу. Зазначене свідчить про необхідність законодавчого врегулювання питань виходу зі складу об'єднаних територіальних громад.

В процесі децентралізації ще не вдалося забезпечити дотримання також і принципу щодо матеріально-фінансової самостійності об'єднаних громад, який передбачає необхідність адекватного ресурсного забезпечення. В першу чергу це стосується земельних ресурсів. Зокрема, за територіальними громадами (відповідними місцевими радами) закріплені переважно землі в межах населених пунктів. Натомість землі сільськогосподарського призначення перебувають у державній власності і мають статус «землі за межами населеного пункту», цими землями розпоряджається держава. Фактично сільські, селищні, міські ради реалізують свої повноваження із земельних питань приблизно на 12,4 % території України [7], що свідчить про порушення принципу повсюдності місцевого самоврядування.

Проблема земельного ресурсу може бути вирішена з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель», проект якого перебуває на розгляді у Верховній Раді України (реєстр. номер 4355) [8]. Зокрема, законопроектом запропоновано: 1) встановити передачу земель державної власності за межами населених пунктів у комунальну власність об'єднаних територіальних громад; 2) передати сільським, селищним, міським радам повноваження з розпорядження землями державної власності за межами населених пунктів як делеговані повноваження (крім земель оборони, земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення на об'єктах природно-заповідного фонду загальнодержавного значення та інших, які мають важливе значення для держави).

Проблемною є також ситуація із реалізацією права власності територіальних громад на комунальне майно. Порушений механізм закріплення права комунальної власності, внаслідок чого територіальні громади неспроможні капіталізувати наявний ресурсний потенціал [9;42]. Це можна вважати однією з причин наднизьких міжнародних рейтингів України щодо рівня захисту права власності і гальмівним чинником економічного розвитку на місцевому рівні.

Низка проблем виникає і з дотриманням деяких інших принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, що обумовлює необхідність їх ґрунтовного наукового аналізу.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Затверджена Кабінетом Міністрів України 01 квітня 2014 р. URL: <http://www.lutsk.ua/actual/uryad-shvalyv-koncepciyu-reformy-miscevogo-samovryaduvannya> (дата звернення 1.11.2017).
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України № 157-VIII від 5 лютого 2015 року // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. -Ст. 91.
3. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (дата звернення 2.11.2017).
4. Список об'єднаних територіальних громад // Вікіпедія. URL: <http://bit.ly/2kh76Ux> (дата звернення 2.11.2017).
5. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення 2.11.2017).
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради. 1997. № 24. Ст. 170.
7. Аналіз положень Коаліційної угоди у сфері земельних відносин // Земельна спілка України. 2014. URL: <http://zsu.org.ua/novosti/sobytiya1assotsiatsii/10515-analiz-polozhen-koalitsijnoji-ugodi-u-sferi-zemelnikhvidnosin> (дата звернення 2.11.2017).
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель»: Проект Закону України № 4355 від 31.03.2016 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58610 (дата звернення 2.11.2017).
9. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Київ: НІСД, 2016. 61 с.