

О. В. БАТАНОВ

Олександр Васильович Батанов, доктор юридичних наук, професор, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ СТАТУСУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Формування системи місцевого самоврядування, конституювання територіальної громади як первинного суб'єкту локальної демократії, зачіпає глибинні процеси політичної і соціально-економічної реновації суспільства і держави, виступає об'єктивною і тому неодмінною передумовою та вагомим фактором конституційно-правової модернізації, яка відбувається в нашій країні та переслідує глобальну мету – побудова демократичної, правової та соціальної держави.

Така об'єктивація викликана тим, що, по-перше, в місцеве самоврядування залучені всі громадяни України, які виступають в ньому як жителі певних адміністративно-територіальних одиниць, а, по-друге, всі реформи, які проводяться в Україні – політична, економічна, земельна, судова, бюджетно-фінансова – або напругу здійснюються на місцях, або мають вихід на локальний рівень. Таким чином, місцеве самоврядування, відображаючи політичні, географічні, соціально-економічні, історичні, національно-культурні тощо особливості тих чи інших територіальних одиниць, сприяє набуттю ними своєї індивідуальності, тим саме посилює відчуття належності людини до певної територіальної громади, має стратегічне значення в процесі соціальної інтеграції та політичної мобілізації суспільства.

Слід зазначити, що уперше термін «територіальна громада» у конституційному законодавстві був введений у Конституції України, у частині першій ст. 140 якої закріплюється, що місцеве самоврядування 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. У чинному на момент її прийняття Законі України «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 р. ця категорія та відповідний суб'єкт права не закріплювалися, а він оперував поняттям «територіальна самоорганізація громадян». Втім, наприклад у ст. 224 проекту Конституції України, винесеному Верховною Радою України на всенародне обговорення 1 липня 1992 року, зустрічалося положення про те, що «міське самоврядування здійснюється населенням міст, селищ і сіл (територіальними громадами) безпосередньо або через обрані ним органи». У Конституційному Договорі між Верховною Радою України і Президентом України «Про основні засади організації і функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 року вживався термін «територіальний колектив громадян» з визначенням його ролі як первинного суб'єкта місцевого самоврядування.

У прийнятому на основі Конституції України та чинному на сьогодні Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. не тільки закріплюється, що територіальна громада – 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 (ст. 1 Закону), а визначається її місце серед інших елементів системи місцевого самоврядування (ст. 5 Закону) як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень (ст. 6 Закону).

Попри це, слід констатувати, що існуюча законодавча база місцевого самоврядування в Україні та проекти, які реалізовувалися в галузі становлення та розвитку територіальних громад, мали фрагментарний характер та були спрямовані лише на вирішення окремих питань конституювання їх статусу. Тому, на думку багатьох експертів з питань муніципального права, актуальним є комплексне вирішення головної проблеми

організації та функціонування місцевого самоврядування в сучасній Україні – створення конституційно-правових умов для становлення територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, основних носіїв його функцій і повноважень.

У силу цього, мабуть закономірно, що в сучасних конституційно-проектних та законодавчих ініціативах, попри діаметрально протилежні доктринальні позиції, спостерігається відповідна тенденція щодо унормування статусу територіальних громад. Так, більшість офіційних конституційно-проектних пропозицій щодо внесення змін до Конституції України, які розроблялися та ініціювалися парламентськими фракціями, окремими народними депутатами або Головою держави останніми роками прямо або опосередковано торкалися інститутів місцевого самоврядування та статусу територіальних громад. Такого роду пропозиції носили фрагментарний або косметичний характер (див., наприклад, Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України», внесений народними депутатами України С. Б. Гавришем, Р. В. Богатирьовою, К. Т. Ващук та ін.; реєстр. № 4105 від 04.09. 2003 р.), стосуючись, наприклад, лише термінів обрання депутатського корпусу місцевого самоврядування (Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України», внесений Президентом України Л. Д. Кучмою. Реєстр. № 3207 від 19.06.2003; Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України», внесений народними депутатами України В. Ф. Януковичем, О. В. Лавриновичем та іншими. Реєстр. № 2722 від 08.07. 2008 р.), або передбачали більш ґрунтовну корекцію відповідного розділу Конституції України та всієї конституційної моделі місцевого самоврядування, як термінологічного, так і змістовного характеру (Проект Закону України «Про внесення змін та доповнень до Конституції України», внесений народним депутатом України А. С. Матвієнком. Реєстр. № 3395 від 16.04. 2003 р.; Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України», внесений народними депутатами України А. С. Матвієнком, В. Л. Мусіякою, А. І. Мартинюком, О. О. Морозом, Ю. Г. Ключковським та ін. Реєстр. № 3207–01 від 01.07. 2003 р.; Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України», внесений Президентом України В. А. Ющенком. Реєстр. № 4290 від 31.03. 2009 р.).

Вагомий концептуальний потенціал, як в аспекті осмислення політичного бачення перспективних напрямів розвитку конституційної моделі організації місцевого самоврядування та вітчизняного муніципалізму в цілому, так і розуміння потенційних сценаріїв у розвитку муніципальної реформи, містять і альтернативні конституційно-проектні ініціативи низки політичних партій та громадських організацій (див, наприклад: Національна Конституція (проект Всеукраїнського об'єднання «Свобода»), в ред. від 17 квітня 2008 р.; Конституція України (Нова редакція). Проект, розроблений та запропонований Комуністичною партією України; Конституція України. Інтерактивний проект. Друга версія. Розроблений Інститутом лібералізму та запропонований для обговорення Ліберально-демократичною партією України та ін.), хоча й вони не містили оптимальних «рецептів» щодо формування ефективної конституційної моделі місцевого самоврядування.

Концептуальний аналіз офіційних та інших версій законопроектів про внесення змін до Конституції, розроблених у 2003–2014 роках дозволяє зробити висновок про наміри (або принаймні їх декларування) авторів майже усіх цих законопроектів змінити філософію усїєї моделі врегулювання діяльності місцевого самоврядування. По суті пропонується перейти від існуючої нині консервативної моделі місцевого самоврядування, за якої місцеве самоврядування по суті здійснюється лише на рівні територіальних громад, а на рівні регіонів – областей і районів воно носить фактично символічний характер, до повноцінної системи місцевого самоврядування на усіх рівнях організації суспільства.

Впровадження в Україні відомого світовій муніципальній практиці принципу повсюдності місцевого самоврядування створило б правові умови для активізації життєдіяльності територіальних громад, чіткі територіальні межі їхньої муніципальної діяльності, сприяло б децентралізації публічної влади, розмежуванню функцій та повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, розширенню самостійності і відповідальності територіальних громад у вирішенні завдань життєзабезпечення і розвитку територій, міст, селищ і інших населених пунктів з урахуванням місцевої специфіки, соціально-економічних особливостей і культурно-історичних традицій громад і регіонів. Зокрема, надання представницьким органам місцевого самоврядування на регіональному рівні (районним та обласним радам – за умовою збереження відповідних назв цих суб'єктів, або іншим органам регіонального представництва територіальних громад) права на утворення власних виконавчих органів перетворило б ці органи у самодостатні та дієздатні суб'єкти місцевого самоврядування, які змогли б повноцінно представляти спільні інтереси територіальних громад (наприклад, проект, внесений народним депутатом України А. С. Матвієнком, реєстр. № 3395 від 16.04. 2003 р.; проект, внесений народними депутатами України А. С. Матвієнком, В. Л. Мусіякою, А. І. Мартинюком, О. О. Морозом, Ю. Г. Ключковським та ін., реєстр. № 3207–01 від 01.07. 2003 р. та ін.).

Оригінальними у цьому аспекті є конституційно-проектні напрацювання, запропоновані експертами Української Гельсінської спілки з прав людини та Харківської правозахисної групи (Проект Конституції України (2012) із постатейними коментарями). Так, у ст. 164 підготовленого ними проекту, пропонується закріпити, що місцеве самоврядування становить собою право і реальну здатність територіальної громади – жителів села, селища, міста, району, області, району в місті, а також створених ними органів регламентувати окрему ділянку публічних справ і керувати ними, діючи в межах Конституції України і закону, під свою відповідальність в інтересах місцевого населення. Місцеве самоврядування, пропонують розробники проекту, має здійснюватися територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так

і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські, районні, обласні, а також районні в місті ради та їх виконавчі органи.

Варто зазначити, що у квітні 2014 року Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України підготовлено пропозиції щодо змін до Основного Закону (Конституції) України (щодо децентралізації влади). Ці пропозиції були спрямовані на реалізацію «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. Необхідність таких змін зумовлена тим, що саме Конституція визначає основи системи влади, і без відповідних змін провести реформу неможливо. У зазначеному контексті, основні зміни передбачають запровадження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою України – область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування та передачу функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня. У силу цього, передбачається у ст. 140 Конституції закріпити положення, згідно якого органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси громад району та області є районні та обласні ради та їх виконавчі органи.

Водночас, у багатьох версіях законопроектів щодо змін до Конституції є певні недоліки, спірні моменти, неузгоджені положення тощо. Насамперед вони пов'язані із фрагментарною та суперечливою регламентацією правосуб'єктності первинного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади. Так, сумнівною з точки зору муніципальної теорії є спроба у низці версій існуючих законопроектів взагалі відмовитися від категорії «територіальна громада», замінивши її термінами «громада» або «жителі громади» (наприклад, проект, внесений народним депутатом України А. С. Матвієнком, реєстр. № 3395 від 16.04. 2003 р. або президентський проект, реєстр. № 4290 від 31.03. 2009 р.) або, по суті, звужити обсяг її правосуб'єктності до статусу адміністративно-територіальної одиниці (наприклад, проект Всеукраїнського об'єднання «Свобода»).

Такого роду пропозиції передбачені й у проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», запропонованому у квітні 2014 року Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Зокрема, ст. 133 пропонується викласти у редакції, згідно якої «Систему адміністративно-територіального устрою складають адміністративно-територіальні одиниці: регіони, райони, громади», а частину першу ст. 140 – «Місцеве самоврядування є правом і спроможністю жителів громад в межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування».

Аналогічний підхід передбачений і у проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України», внесеному Президентом України П. О. Порошенком 26 червня 2014 року (реєстр. № 4178а).

На наш погляд, не викликає сумніву, що місцеве самоврядування є правом і спроможністю місцевих жителів – членів територіальних громад у межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Втім, використання термінів «громада» або «жителі громади» замість наявного у чинній Конституції іменування «територіальна громада» або трансформація змісту її статусу, не тільки значною мірою знецінює, як в цілому феномен місцевого самоврядування, так і правове та суспільно-політичне значення його суб'єктної першооснови в аксіологічному, онтологічному, гносеологічному аспекті або його значення з точки зору генезису місцевого самоврядування, враховуючи, що саме територіальна громада знаходиться у витоків муніципалізму в Україні.

Насамперед, така зміна понять (а по суті – підміна) може стати причиною фактичної ліквідації самостійного суб'єкта конституційно-правових відносин – суб'єкта, права якого як основного носія функцій та повноважень місцевого самоврядування визнані та гарантовані державою (ст. 7 у її генетичному зв'язку із ст. 140 Конституції України). Адже «жителі громади» та сама «територіальна громада» це різні за своєю політико-правовою природою, завданнями, функціями та місцем у системі місцевого самоврядування та конституційно-правових відносинах суб'єкти: жителі – це індивідуальні суб'єкти права на участь у здійсненні місцевого самоврядування, які можуть реалізовувати його як особисто, так і колективно, а територіальна громада – це колективний суб'єкт конституційного права, соціальна спільність, наприклад, так саме як народ, національні меншини, корінні народи. Так саме, наприклад, як «громадяни усіх національностей» утворюють такий суб'єкт як Український народ – первинний та конституюючий суб'єкт всієї політичної системи, так і жителі утворюють свою територіальну громаду – первинний суб'єкт системи місцевого самоврядування, залишаючись при цьому самостійними суб'єктами права.

Окрім того, слід враховувати ідею та прагнення у нормах Конституції (наприклад, проект, внесений народними депутатами України А. С. Матвієнком, В. Л. Мусіякою, А. І. Мартинюком, О. О. Морозом, Ю. Г. Ключковським та ін., реєстр. № 3207–01 від 01.07. 2003 р.; президентський проект, реєстр. № 4290 від 31.03. 2009 р. та ін.) та у ході майбутньої адміністративно-територіальної реформи запровадити як адміністративно-територіальну одиницю громаду (з чим у цілому варто погодитись), що, за умовою такого подвійного використання однієї категорії у двох значеннях, призвело б до певної плутанини. Ілюстративною у цьому плані є, наприклад, норма частини другої ст. 155 президентського проекту (реєстр. № 4290 від 31.03. 2009 р.), згідно якої «громадою є адміністративно-територіальна одиниця <...> та сукупність громадян України, які проживають на її території».

Ще однією проблемою майже усіх запропонованих законопроектів є недостатньо чітка розмежованість категорій «жителі» («жителі громади», «жителі населених пунктів», «члени громад») та «громадяни», а також юридичне оформлення їхньої конституційної та муніципальної правосуб'єктності (наприклад, проект, внесений народними депутатами України А. С. Матвієнком, В. Л. Мусіякою, А. І. Мартинюком, О. О. Морозом, Ю. Г. Ключковським та ін., реєстр. № 3207–01 від 01.07. 2003 р.; проект, розроблений та запропонований Комуністичною партією України; проект Всеукраїнського об'єднання «Свобода» та ін.). Адже членами територіальної громади та користувачами послуг, які надає місцеве самоврядування, по суті є (можуть бути) не лише громадяни України, а й особи без громадянства, іноземці, які постійно проживають на відповідній території. Так, наприклад, у проекті Всеукраїнського об'єднання «Свобода» абсолютно вірно зазначається, що «обов'язком органів місцевого самоврядування є надання членам громади визначеного законом рівня адміністративних, соціальних та культурних послуг» (частина друга ст. 83 проекту), тобто, як ми розуміємо, безвідносно щодо їх належності або неналежності до громадянства України.

Але, така функціонально-телеологічна орієнтація (за умовою її конституційного оформлення) остаточно не вирішуватиме усіх проблем реалізації правосуб'єктності жителів в окремих сферах місцевого життя, зокрема в політичній. Адже правом голосу на місцевих виборах та референдумах за чинною Конституцією мають виключно громадяни України. Незважаючи на демократичність норми, встановленої, наприклад, у частині другій ст. 141 проекту з реєстр. № 3207-1, згідно якої «жителі громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають...», використання словосполучення «жителі громади», без адекватного йому тлумачення та змістовного наповнення правосуб'єктності жителів – членів територіальних громад могло би призвести до значних труднощів у процесі реалізації відповідних норм.

У цьому контексті оригінальністю та значним потенціалом відрізняється Проект народної Конституції України, розроблений Радикальною громадськістю України. У даному проекті зроблено спробу закласти національну ідею, що «базується на основних символах життя нації, її віковичного прагнення та символу боротьби – земля, воля, справедливість» та її основи, серед яких «громада, як основа народовладдя і контролю за владою» «громадянське суспільство на основі територіальних громадських обшин». У параграфі 26 цього проекту передбачено: «Первинною і вирішальною ланкою народовладдя в Україні є територіальна громада, яка об'єднує усіх громадян, які компактно проживають на своїй території. Усі громадяни України повинні бути членами однієї із територіальних громад. Територіальна громада села розпоряджається неподільними землями, випасами, луками, обшинними ділянками лісу, водоймами та іншими угіддями. Територіальна громада селища, мікрорайону міста розпоряджається прилягаючою до забудов територією. Для роботи серед громадян, вибираються десятники і сотники, які працюють на громадських засадах».

Не менш оригінальним є так званий проект Народної Конституції України, розроблений активістами громадсько-патріотичного руху «Лелека», у Константі 16. 1. якого зазначається, що «Базовою одиницею політичної системи самоврядування є первинна громадська рада (далі: ПГР). ПГР формуються за територіальними ознаками: квартали, або невеликі мікрорайони міст, селища, села, об'єднання невеликих сіл». У Константі 16.2. вказується, що «Місцеве самоврядування здійснюється згідно чинної Конституції, законів України та статуту громади ПГР». Заслужують на увагу й положення Константи 16.4, згідно якої «Громада ПГР є автономним користувачем і розпорядником закріпленої за нею території свого мешкання. Громада ПГР через свої представницькі і виконавчі органи здійснює виділення землі під всі види будівництва, приймає в експлуатацію та реєструє права власності на новобудови, засвідчує акти зміни права власності (купівлі-продажу, дарування та інше) на нерухомість на своїй території та здійснює інші нотаріальні дії в межах своїх повноважень».

Втім, такого роду альтернативні проекти суб'єктів громадянського суспільства, попри їх оригінальність, а подекуди й екзотичність, як і більшість інших офіційних проектів, не вирішують більш складних питань, пов'язаних розумінням особливої філософії правового статусу людини у місцевому самоврядуванні. На рівні територіальних громад цілком змінюється система координат, яка панує в державі щодо прав людини. З рівня «громадянин – держава» права людини переходять на рівень «житель – орган місцевого самоврядування» та трансформуються у муніципальні права особи.

Вразливість та суперечливість сучасних конституційно-проектних роботах у частині щодо місцевого самоврядування також значною мірою пов'язана із тим, що фундаментальною передовсім конституційною проблемою розвитку місцевого самоврядування є відсутність чіткої доктринальної основи цього політико-правового інституту, невизначеність його правової природи та перспективних напрямків розвитку.

Спираючись на ідейні засади громадського праворозуміння, вважаємо за можливе запропонувати наступний варіант викладення положень ст. 140 Конституції України:

«Місцеве самоврядування є визнаним та гарантованим державою правом та реальною спроможністю територіальної громади самостійно, у власних інтересах та під свою відповідальність або відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення на підставі і в межах Конституції та законів України.

Місцеве самоврядування як самостійний та організаційно відокремлений від органів державної влади вид публічної влади здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи та посадових осіб місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування здійснюється на принципах визнання територіальної громади первинним суб'єктом місцевого самоврядування, його державної підтримки та гарантованості, гуманізму, визнання

людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю та головною метою місцевого самоврядування, народовладдя і виборності, законності, поєднання державних та місцевих інтересів, субсидіарності, повсюдності, публічності і прозорості, правової, організаційно-кадрової та матеріально-фінансової самостійності і спроможності, судового захисту прав місцевого самоврядування.

Територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень та складається з жителів, які мають спільні інтереси, зумовлені постійним проживанням в межах громади.

Держава гарантує усі права територіальних громад. Вони володіють усією повнотою прав юридичної особи.

Правовий статус територіальних громад визначається законом.

З приводу питань місцевого значення територіальна громада, органи та посадові особи місцевого самоврядування повинні мати усі функції та повноваження, за виключенням тих, які покладені на органи державної влади цією Конституцією та законами України.

Перелік окремих функцій і повноважень територіальної громади, її органів та посадових осіб, який встановлюється у законах України не може тлумачитися як обмеження їхніх функцій і повноважень та прав і свобод жителів громади.

Головною метою та обов'язком здійснення місцевого самоврядування є утвердження та забезпечення прав і свобод людини і громадянина, економічного, соціального і культурного розвитку територіальної громади в інтересах жителів громади. Органи та посадові особи самоврядування територіальних громад відповідають перед людиною за свою діяльність у процесі вирішення питань місцевого значення.

Забезпечення прав і свобод людини і громадянина у процесі здійснення місцевого самоврядування гарантується системою безпосереднього волевиявлення територіальної громади та жителів громади, публічним захистом прав і свобод, поділом функцій і повноважень між органами і посадовими особами місцевого самоврядування, їх чітким відмежуванням від функцій і повноважень органів державної влади».

На наше переконання, означені позиції значною мірою сприяли б посиленню конституційно-правового статусу територіальних громад та створювали б ґрунтовні підвалини для розвитку конституційного законодавства у сфері місцевого самоврядування.

Резюме

Батанов О. В. Концептуальні проблеми конституційної регламентації статусу територіальних громад в Україні.

У статті розкривається сутність категорії «територіальна громада». Розкриваються особливості правосуб'єктності територіальної громади як первинного суб'єкта муніципальної влади в Україні. Проаналізований процес розвитку законодавства про місцеве самоврядування в Україні з позиції принципів класичного муніципалізму. Висвітлюються концептуальні проблеми реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в сучасній Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, питання місцевого значення, муніципальна влада, муніципальні права особи, децентралізація, централізація.

Резюме

Батанов А. В. Концептуальные проблемы конституционной регламентации статуса территориальных громад в Украине.

В статье раскрывается сущность категории «территориальная громада». Раскрываются особенности правосубъектности территориальной громады как первичного субъекта муниципальной власти в Украине. Проанализирован процесс развития законодательства о местном самоуправлении в Украине с позиции принципов классического муниципализма. Освещаются концептуальные проблемы реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в современной Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная громада, вопросы местного значения, муниципальная власть, муниципальные права личности, децентрализация, централизация.

Summary

Batanov O. Conceptual problems of the constitutional regulation of the status of territorial hromadas in Ukraine.

In the article the content of the category «territorial hromada» is given. The features of legal subjection of territorial hromada as primary subject of municipal power in Ukraine are defined. The process of formation the legislation about local self-government in Ukraine at the position of the principles of classical municipalism is analyzed. The conceptual problems of the reform of local self-government and territorial organization of power in modern Ukraine is shown.

Key words: local self-government, territorial hromada, questions of local impotence, modern municipalism, municipal power, municipal human rights, decentralization, centralization.

Отримано 24.10.2014