

ДИСКУСІЇ ТА ОБГОВОРЕННЯ

DOI: 10.33498/opus-2019-03-287



Микола Тітов

кандидат юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України, перший віце-президент –
виконавчий директор Асоціації органів
місцевого самоврядування Харківської області,
депутат Харківської обласної ради
(м. Харків, Україна)

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1440-0035>

Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/B-6314-2019>

MTitov01@gmail.com

УДК 342.5

ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВИХ ДЕФІНІЦІЙ ЯК КЛЮЧ ДО УСПІШНОГО ПРОДОВЖЕННЯ РЕФОРМИ З ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

АНОТАЦІЯ. Формування нової моделі адміністративно-територіального устрою України на засадах, що усувають наявні диспропорції, перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, зміцнення спроможності місцевого самоврядування – основні напрями структурних реформ із децентралізації влади, що нині тривають в Україні.

За останні чотири роки Верховною Радою України за ініціативи Президента України та Кабінету Міністрів України прийнято низку законів, спрямованих на реалізацію Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. На цей час комплексна реформа, в основу якої покладено, перш за все, передачу повноважень державою за принципом субсидіарності органам місцевого самоврядування, стала, за оцінкою експертів та практиків, найуспішнішою в нашій країні. Так, зокрема, на значній території держави утворено досить потужні самодостатні об'єднані територіальні громади, які отримали додаткові повноваження та фінансові ресурси для активного соціально-економічного розвитку своїх територій. Однак рівень законодавчого забезпечення децентралізаційних процесів ще не достатній, як за кількістю таких законопроектів, так і за їх якістю. Звідси – необхідність його вдосконалення шляхом підготовки таких змін і доповнень, які не суперечили б Основному Закону України, зокрема й щодо застосування правових термінів та гарантували незворотність позитивних результатів.

Метою статті є аналіз особливостей децентралізації влади у Україні, стан її законодавчого забезпечення. Автор ставить завдання визначити перспективи децентралізації влади, а також з'ясувати й оцінити можливі ризики, наприклад, у разі застосування у децентралізаційних законопроектах правових термінів, сутність яких не співвідноситься ані з об'єктом, який визначається, ані з його ознаками, або взагалі суперечить Конституції України.

© Микола Тітов, 2019

Микола Тітов

Проаналізовано хід впровадження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, законопроекти щодо адміністративно-територіального устрою держави, окреслено новації юридичних термінів у межах реалізації реформи. Викладено обґрунтування необхідності внесення змін до Конституції України щодо місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою. Розроблено пропозиції щодо запровадження дефініцій, спрямованих на підвищення ефективності правового регулювання процесу реформ.

Ключові слова: децентралізація; органи місцевого самоврядування; адміністративно-територіальна одиниця; регіон; громада; муніципалітет.

Формування нової моделі адміністративно-територіального устрою України на засадах, що усувають наявні диспропорції, перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, зміцнення спроможності місцевого самоврядування – основні напрями структурних реформ із децентралізації влади, що нині тривають в Україні.

За останні чотири роки Верховною Радою України за ініціативи Президента України та Кабінету Міністрів України прийнято низку законів, спрямованих на реалізацію Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (далі – Концепція)¹. На цей час комплексна реформа, в основу якої покладено, перш за все, передачу повноважень державою за принципом субсидіарності органам місцевого самоврядування, стала, за оцінкою експертів та практиків, найуспішнішою в нашій країні. Так, зокрема, на значній території держави утворено досить потужні самодостатні об'єднані територіальні громади, які отримали додаткові повноваження та фінансові ресурси для активного соціально-економічного розвитку своїх територій. Однак рівень законодавчого забезпечення децентралізаційних процесів ще не достатній, як за кількістю таких законопроектів, так і за їх якістю. Звідси – необхідність його вдосконалення шляхом підготовки таких змін і доповнень, які не суперечили б Основному Закону України, зокрема й щодо застосування правових термінів, та гарантували незворотність позитивних результатів.

Метою дослідження є аналіз особливостей децентралізації влади у Україні, стан її законодавчого забезпечення. Автор ставить завдання визначити перспективи децентралізації влади, а також з'ясувати й оцінити можливі ризики, наприклад, у разі застосування у децентралізаційних законопроектах правових термінів, сутність яких не співвідноситься

www.pravoua.com.ua

¹ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 67.

ані з визначуваним об'єктом, ані з його ознаками, або суперечить Конституції України.

Встановлено, що проблемами децентралізації державної влади, реалізації своїх повноважень органами місцевого самоврядування в Україні займалися відомі вчені, такі як: Л. Белей, В. Ковальова, К. Линьов, С. Серьогіна, А. Ткачук, С. Чернов та ін. Проте ці питання ще потребують додаткового вивчення та наукового обґрунтування.

Для успішного продовження реформи з децентралізації влади у державі необхідно, перш за все, прискорити прийняття пакету законопроектів, спрямованих на реалізацію реформи місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою на новій територіальній основі тощо, що натеper перебувають у Верховній Раді України та прийняття яких не потребує внесення змін до Конституції України, зокрема: “Про засади адміністративно-територіального устрою” (реєстраційний № 8051; далі – Законопроект № 8051), “Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж” (реєстраційний № 6636), “Про утворення, реорганізацію і ліквідацію, найменування і перейменування місцевих державних адміністрацій” (реєстраційний № 6641), “Про місцеве самоврядування в Україні” (у новій редакції), “Про службу в органах місцевого самоврядування” (реєстраційний № 8369), “Про передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад” (реєстраційний № 7363, 7363-1, 7363-2 з урахуванням положень розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. № 60-р), “Про внесення змін до Закону України ‘Про регулювання містобудівної діяльності’” (реєстраційний № 6403), “Про внесення змін до Закону України ‘Про добровільне об'єднання територіальних громад (щодо перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей)’” (реєстраційний № 9441)² тощо.

Водночас прийняття, наприклад, одного з найважливіших законопроектів може, на нашу думку, стати неможливим (відтак і продовження реформ), оскільки його розробники пропонують використати у тексті дефініції, які не тільки не відповідають найістотнішим ознакам визначеного поняття, а й суперечать Конституції України.

Так, Законопроект № 8051 хоча й передбачає абсолютно логічно та обґрунтовано трирівневу систему адміністративно-територіального устрою держави, яка складається з адміністративно-територіальних одиниць *регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного рівнів*,

² ‘Офіційний веб-портал Верховної Ради України’ <<http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2>> (дата звернення: 04.02.2019).

але для визначення назв регіональної та базової адміністративно-територіальних одиниць автори законопроекту застосували, на наше переконання, безпідставно, терміни “регіон” та “грумада”.

Такі терміни для назви адміністративно-територіальних одиниць не можуть бути застосовані у Законі № 8051, оскільки їхнє застосування прямо суперечить нормам Конституції України³. Так, ст. 133 визначає, що систему адміністративно-територіального устрою України складають: *Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села*. Таким чином, без внесення відповідних змін до Основного Закону України за Законі № 8051 не може бути проголошено, а у разі його прийняття – він буде оскаржений до Конституційного Суду України.

Із зазначених вище підстав передчасним, на нашу думку, було застосування терміна “грумада” (у значенні назви адміністративно-територіальної одиниці) і у тексті Концепції.

Крім того, застосування у Законі № 8051 терміна “регіон” для назви адміністративно-територіальної одиниці у словосполученні ‘*регіон – це адміністративно-територіальна одиниця регіонального рівня <...>*’ (ст. 10), є, на наше переконання, також не досить вдале й тавтологічне, а тому доцільно зберегти у документі визначення про те, що ‘*адміністративно-територіальними одиницями регіонального рівня є Автономна Республіка Крим, області*’.

Повертаючись до аналізу терміна “грумада”, слід підкреслити, що він не може бути застосований для назви адміністративно-територіальної одиниці базового рівня не тільки у тексті законопроекту № 8051 (оскільки суперечить Конституції України), а й у тексті майбутнього законопроекту про внесення змін до Конституції України з огляду на таке.

Вивчаючи терміни, які розробники застосували у тексті законопроекту № 8051, слід об’єктивно зазначити, що відомий юридичний термін “адміністративно-територіальна одиниця” у цьому законі (ст. 5) логічно та обґрунтовано визначено як ‘*частину території України в установлених відповідно до закону межах, що є територіальною основою для організації та діяльності державних органів та/або органів місцевого самоврядування*’. Наголошуємо, Законі № 8051 визначає її як “частину території”, тобто з включенням будівель, водних об’єктів, лісових насаджень, інфраструктури тощо, але називає її “грумадою”, що, на нашу думку, з юридичного погляду не є коректним.

³ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

Так, якщо звернутися по допомогу до довідкових джерел, то в них юридичні терміни “*громада*” та “*територіальна громада*” визначаються як: ‘група людей, об’єднаних спільністю становища, інтересів, або спільністю проживання, що ставить перед собою певні спільні завдання’⁴; ‘громада (лат. *politia* політія – община) – форма соціальної (колективної) організації людей, місцева спільнота, місцева організація та частина суспільства; характерна майже для всіх народів’⁵.

Крім того, практика свідчить, що усталені терміни “громада” та “територіальна громада” саме у зазначених вище значеннях вже застосовані у Конституції України (статті 95, 140, 143), законах України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”⁶, “Про місцеве самоврядування в Україні”⁷ та визначають територіальну громаду як жителів, об’єднаних постійним проживанням в одному чи декількох населених пунктах з правом, зокрема, територіальної громади проводити *громадські слухання* тощо.

Таким чином, аналіз цих положень дає підстави для однозначного висновку про те що громада – це група людей, а не частина території, тому термін “громада” не відповідає найістотнішим ознакам дефініції “адміністративно-територіальна одиниця” та не може бути застосований для назви цієї базової одиниці. Термін “громада” у значенні “адміністративно-територіальна одиниця” явно не співвідноситься ані з визначуваним об’єктом, ані з його ознаками, тому стає символом, який не має семантичного (означального) значення.

На підтвердження слід зазначити, що у повсякденному житті, наприклад, під час зустрічей із жителями населених пунктів, окремих будинків чи вулиць, ми звично звертаємось до людей “шановна громадо!”. А чи можна так звернутися до адміністративно-територіальної одиниці, як це пропонують автори Законопроекту № 8051, підмінюючи поняття і значення терміна?

Терміни “*громада*” і “*територіальна громада*”, на нашу думку, повинні бути збережені у зазначених вище загальновідомих вживаних значеннях, що, безперечно, у подальшому виключить можливість і бажання будь-якого іншого їх тлумачення та застосування.

Успішне продовження реформ у державі, зокрема і з децентралізації влади, на наше переконання, неможливе без внесення змін до Конституції України. При їх підготовці, а саме змін щодо адміністратив-

⁴ Ю Шемшученко (гол редкол), *Юридична енциклопедія* (Українська енциклопедія 1998) т 1, 636; т 3, 783; т 6, 41.

⁵ В Тихонов (заг ред), *Місьцеве самоврядування: термінологічний словник* (Фактор 2011) 52, 128, 219.

⁶ Про добровільне об’єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.

⁷ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

но-територіального устрою, пропонуємо застосувати для назви базової адміністративно-територіальної одиниці загальновідомий термін “муніципалітет” (від лат. *municipium* – самоврядна одиниця), який у багатьох країнах використовується для назви найменшої (базової) адміністративно-територіальної одиниці, керованої виборним органом (Франція, Аргентина, Грузія, Данія, Бразилія та інші)⁸.

В Україні науковцям, практикам та всім, хто цікавиться реформами місцевого самоврядування, відомо, що сьогодні всі адміністративні центри нових об'єднаних територіальних громад отримують єдиний статус, а ради громад – однаковий обсяг повноважень (міст обласного значення), зокрема й виходять на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України через Міністерство фінансів України тощо, а тому, на нашу думку, зникають необхідність та підстави у їхній градації на сільські, селищні та міські. Так, наприклад, чи можна за таких умов вважати Оскільську об'єднану територіальну громаду (далі – ОТГ) Ізюмського району суто сільською, а Лозівську міську ОТГ, яка об'єднує понад десять сільських рад та декілька десятків селищ і сіл суто міською? Відповідь очевидна. Статус населених пунктів (село, селище, місто), які є адміністративними центрами ОТГ, не може впливати на статус та повноваження територіальних громад. Все це свідчить про необхідність уніфікації назви ОТГ.

Таким уніфікованим терміном для назви органу місцевого самоврядування базового рівня, у разі конституційного запровадження терміна “муніципалітет” для назви адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, може стати об'єднуючий, збалансований, загальновідомий термін “муніципальна рада”.

Наприклад, Оскільська муніципальна рада (нині – сільська), Пісочинська муніципальна рада (нині – селищна), Мереф'янська муніципальна рада (нині – міська). У багатьох країнах Європейського Союзу орган місцевого самоврядування базового рівня має подібну назву (Німеччина, Угорщина, Франція, Литва).

Нині в Україні термін “муніципалітет” є досить широко вживаним у наукових колах, засобах масової інформації та у мережі Інтернет⁹. Крім того, використовуються похідні терміни, такі як міжмуніципальне співробітництво, муніципальна варта тощо, а у науці – муніципальне право як комплексна галузь публічного права та навчальна дисципліна у деяких вищих навчальних закладах¹⁰. Склалася дивна ситуація, коли

⁸ Шемшученко (н 5) т 1, 636; т 3, 783; т 6, 41; Тихонов (н 6) 52, 128, 219.

⁹ Вікіпедія – вільна енциклопедія <<https://uk.wikipedia.org/wiki/>> (дата звернення: 04.02.2019).

¹⁰ В Погорілко та О Фрицький (ред), *Муніципальне право України: підручник* (Юрінком Інтер 2001); П Біленчук та В Кравченко та М Підмогильний, *Міське самоврядування в Україні (муніципальне право:*

в Україні муніципальне право є, а муніципалітетів немає! Законодавство явно не встигає за змінами, які відбуваються у суспільстві.

У разі застосування терміна “муніципалітет” для назви базової адміністративно-територіальної одиниці, а отже, й терміна “муніципальна рада” для назви місцевих рад базового рівня, загальноприйнятими стануть також й інші похідні терміни, такі як: “муніципальна власність”, “муніципальна поліція”, “муніципальні дороги”, “муніципальні кладовища”, “землі муніципалітету” тощо.

Проте у разі застосування терміна “грумада” до назви адміністративно-територіальної одиниці базового рівня (як це пропонують автори Законопроекту № 8051), виникає доречне порівняння аналогічних термінів, які будуть визначатись як: “грумадська власність”, “грумадська поліція”, “грумадські дороги”, “грумадські кладовища”, “грумадські землі”. Відповідь при їх порівнянні також очевидна, та не на користь останніх. Такі терміни не відповідають найістотнішим ознакам визначуваного поняття базової адміністративно-територіальної одиниці, а тому стануть нелогічними та неприйнятними.

На завершення ще раз про точність дефініцій. Конституція України (ст. 140), Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (статті 2, 5) визначають, що сільські, селищні, міські, районні та обласні ради є *органами місцевого самоврядування*. Європейська Хартія місцевого самоврядування¹¹, яку України ратифікувала ще у 1997 р. без будь-яких застережень, також визначає (статті 3, 4, 13), що територіальні громади шляхом голосування обирають власні колегіальні органи місцевого самоврядування як місцевого (базового), так і регіонального (субрегіонального) рівнів.

Відомо, що в Україні у процесі напрацювання власного законодавства у сфері місцевого самоврядування законодавець обґрунтовано відмовився від радянської термінології – “ради депутатів трудящих”, але власної назви для органів місцевого самоврядування не застосував, обмежившись лише обтічним, безликим терміном “рада”, який і сьогодні зазначається на офіційних вивісках приміщень, у яких розташовані органи місцевого самоврядування (наприклад, обласна рада, районна рада тощо).

Практика свідчить, що в областях зареєстровано не один десяток обласних та районних рад: ветеранів, інвалідів, захисників природи тощо, але всі вони (на відміну від рад місцевого самоврядування) мають свою повну назву, яка відповідає меті та завданням цих різноманітних рад.

навчальний посібник (Атіка 2000); С Чернов та Т Бельська (уклад), *Методичні вказівки до виконання контрольної роботи з дисципліни “Муніципальний менеджмент”* (ХНУМГ ім О М Бекетова 2017).

¹¹ Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. Ст. 718.

Настав час виправити таку обтічність та зазначити у тексті змін до Конституції України, а у подальшому й у базовому законі нові назви: *обласна рада місцевого самоврядування, районна рада місцевого самоврядування, муніципальна рада місцевого самоврядування*. Такі назви, на нашу думку, найбільш точно відповідають усім ознакам визначуваного поняття колегіальних виборних органів, які обираються, перш за все, для вирішення питань місцевого значення.

Практика застосування подібних термінів існує в Європейському Союзі. Так, наприклад, у Литві місцеве самоврядування мешканці здійснюють через “ради самоврядування”.

У разі застосування запропонованих термінів для органів місцевого самоврядування визначаються і похідні назви, наприклад, *Пісочинський муніципальний голова*, який буде обиратися населенням муніципалітету шляхом прямих виборів, або *голова Лозівської районної ради місцевого самоврядування*, який буде обиратися зі складу депутатського корпусу.

Висновки. Коректне застосування юридичних термінів розробниками законопроектів є ключем до швидкої та успішної реалізації реформ. Висловлені у статті пропозиції та оцінки є особистою позицією автора, яка ґрунтується не тільки на досвіді інших країн, а й на результатах спілкування протягом останнього часу з багатьма депутатами та керівниками місцевих рад різних рівнів Харківської, Сумської та Полтавської областей.

REFERENCES

Bibliography

Edited books

1. Bilenchuk P ta Kravchenko V ta Pidmohylnyi M, *Mistseve samovriaduvannia v Ukraini (munitsypalne pravo): navchalnyi posibnyk [Local Self-Government in Ukraine (Municipal Law): Study Guide]* (Atika 2000) (in Ukrainian).
2. Chernov S ta Bielska T (uklad), *Metodychni vkazivky do vykonannia kontrolnoi roboty z dystsypliny “Munitsypalni menedzhment” [Methodical Guidelines for the Test in the Course of Study “Municipal Management”]* (KhNUMH im O M Beketova 2017) (in Ukrainian).
3. Pohorilko V ta Frytskyi O (red), *Munitsypalne pravo Ukrainy: pidruchnyk [Municipal Law of Ukraine: Textbook]* (Iurinkom Inter 2001) (in Ukrainian).

Encyclopedias and dictionaries

4. Shemshuchenko Yu (hol redkol), *Yurydychna entsyklopediia [Legal Encyclopedia]* (Ukrainska entsyklopediia 1998) (in Ukrainian).
5. Tykhonov V (zah red), *Mistseve samovriaduvannia: terminolohichni slovnyk [Local Self-Government: Terminology Dictionary]* (Faktor 2011) (in Ukrainian).

Websites

6. ‘Wikipediia – vilna entsyklopediia’ [‘Wikipedia is a Free Encyclopedia’] <<https://uk.wikipedia.org/wiki>> (accessed: 04.02.2019) (in Ukrainian).

Mykola Titov

SETTING LEGAL DEFINITIONS AS THE KEY TO SUCCESSFUL
CONTINUATION OF THE POWER DECENTRALIZATION REFORM
IN UKRAINE

ABSTRACT. Laying down of a new model of Ukraine's administrative and territorial structure on the principles which eliminate the current imbalances, redistributing authorities between executive bodies and local self-government bodies, enhancing the capacity of local self-government – these are the main lines of the structural reforms of power decentralization which are currently underway in Ukraine.

Over the past 4 years, the Verkhovna Rada of Ukraine on the initiative of the President of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine adopted a number of laws aimed at implementing the Concept for reforming local self-government and the territorial arrangement of power. Experts and practitioners say that today the comprehensive reform, which is based primarily on the authority transfer from the State to local self-government bodies according to the subsidiarity principle, has become the most successful in our country. Thus, in particular, in the large territory of the State quite powerful self-sufficient merged territorial communities have been created and granted additional authorities and financial resources for active socio-economic development of their territories. However, the level of legislative support for the decentralization processes is still insufficient, both in terms of the number of such draft laws and their quality. Hence arises the need for its improvement by preparing such changes and additions, which would not contradict the Fundamental Law of Ukraine, in particular, with regard to the use of legal terms, and which would guarantee the irreversibility of positive achievements.

The purpose of the article is to analyze the specific features of power decentralization in Ukraine and the situation with its legislative support. The task set by the author is to determine the power decentralization prospects and also to identify and assess possible risks, for example, in case decentralization draft laws use the legal terms which essence is not consistent either with the object defined or with its features, or in case such essence generally contradicts the Constitution of Ukraine.

The article analyzes the implementation progress of the Concept for reforming local self-government and the territorial arrangement of power, draft laws on the administrative and territorial structure of the State, and outlines the innovations of legal terms within the framework of the reform. The author proves the need for amending the Constitution of Ukraine with regard to local self-government, territorial arrangement of power and the administrative and territorial structure. Proposals have been developed for the introduction of definitions aimed at enhancing the efficiency of legal regulation of the reform process.

KEYWORDS: decentralization; local self-government bodies; administrative territorial unit; region; community; municipality.