

Марія Миколаївна Проценко – студентка II курсу Сумської філії
Харківського національного університету внутрішніх справ
Науковий керівник: **Вікторія Павлівна Грובה** – директор
Департаменту освіти і науки Сумської обласної державної адміністрації,
доктор юридичних наук, професор

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК ПЕРВИННА ОСНОВА СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Незважаючи на те, що, вже як понад двадцять років за територіальною громадою на конституційному рівні закріплено статус первинного елементу системи місцевого самоврядування, актуальність дослідження проблематики правосуб'єктності територіальної громади не те, що не втрачається, а навпаки, набуває нового значення у зв'язку з реформою децентралізації влади.

Тематиці правового статусу територіальної громади присвячено чимало праць вітчизняних вчених, зокрема таких, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, В. М. Кампо, В. В. Кравченко, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький та ін. Однак на сьогоднішній день залишається ряд невирішених проблем, пов'язаних з реалізацією територіальною громадою своїх прав у сфері місцевого самоврядування як його первинного суб'єкта та основного носія його функцій і повноважень.

Причинами зазначених проблем є прогалини та колізії у національному законодавстві, а також штучно створювані бюрократичні перепони у здійсненні деяких форм локальної демократії.

Щодо прогалин, то в першу чергу, необхідно зазначити факт відсутності законодавчо встановленого порядку проведення місцевих референдумів, що в свою чергу унеможливує реалізацію певних прав територіальними громадами, зокрема, наділення міських рад правами щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах (ч. 4, ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» – далі Закон), право дострокового припинення повноважень сільських, селищних, міських, районних у містах рад за рішенням місцевого референдуму (ч. 2, 3, ст. 78 Закону), право дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за рішенням місцевого референдуму (ч. 3, 4, ст. 79 Закону) [1].

По-друге, відсутність законодавчого визначення «питань місцевого значення» як основного об'єкта муніципальної влади, на думку О. Батанова, призводить до закріплення компетенції місцевого самоврядування за галузевим принципом без розмежування її щодо відповідних публічних послуг. А тому, всупереч вимогам Конституції вона спрямовується не на територіальну громаду, а на сфери місцевого

життя, що в свою чергу, не сприяє ефективному вирішенню питань місцевого значення, створенню сприятливих умов для забезпечення повсякденних потреб місцевих жителів, а отже, і реалізації гарантованого демократичною державою права людини на гідне життя. Крім того, невизначеність «питання місцевого значення» та сфери виключної прерогативи територіальних громад породжує проблеми перерозподілу функцій та повноважень місцевого самоврядування «основного їх носія», тобто територіальної громади на користь інших суб'єктів. Серед прогалин виокремлюються ще і такі, як відсутність уніфікованої компетенції для всіх територіальних громад, зміст та механізм передачі делегованих повноважень [4], відсутність державних гарантій та нормативного врегулювання механізмів реалізації внутрішньо переміщеними особами прав в сфері місцевого самоврядування тощо.

Щодо колізійної проблематики, то слід зазначити існування певних розбіжностей Європейської хартії місцевого самоврядування, що була ратифікована Україною в 1997 р. [2], та інших нормативно-правових актів українського законодавства. А саме, відповідно до Європейської Хартії закріплено метод негативного врегулювання компетенції місцевого самоврядування – «дозволено все, що не заборонено» і одночасно протилежний метод – «дозволено лише те, що передбачено законом», закріплено в інших національних нормативних актах.

Стосовно бюрократичних перепон у здійсненні деяких форм локальної демократії, можна навести такі приклади, як, зокрема, алогічний порядок прийняття рішення про відкликання депутата за народною ініціативою, відповідно до якого, з одного боку, у разі, якщо депутат був обраний шляхом самовисування, таке рішення приймається територіальною виборчою комісією (ТВК) і за умови дотримання вимог закону щодо ініціювання та збору підписів, ТВК не має права відмовити в задоволенні ініціативи. А з іншого, якщо депутат був обраний за списком місцевої організації партії – рішення приймається керівним органом партії, який має право відмовити в задоволенні ініціативи, при чому законом не передбачаються ані підстави такої відмови, ані вимога хоча б обґрунтування такої відмови, ані право оскарження такого рішення. Парадоксальним, незрозумілим в даному випадку є верховенство права керівного органу партії по відношенню до права територіальної громади, яка є первинним суб'єктом муніципальної влади, при цьому партія як така, навіть, не є елементом системи місцевого самоврядування, однак, чомусь має право анулювати думку виборців, їх природне право.

Інші форми локальної демократії, такі як громадські слухання, загальні збори громадян, місцеві ініціативи тощо не мають уніфікованих вимог щодо їх здійснення, адже, визначаються локальними нормативними актами. Розглянемо деякі аспекти внесення місцевих ініціатив на прикладі м. Суми. Проаналізувавши положення Рішення Сумської міської ради «Про Порядок внесення місцевих ініціатив на розгляд Сумської міської

ради» від 03 березня 2015 року № 4035-МР (Порядок) [3], вважаємо, що можна зробити висновок про загальну лібералізацію процесу місцевих ініціатив в порівнянні з попереднім актом, що регламентував зазначене питання. Зокрема, скасовано вимогу про необхідність подання проекту рішення ради про внесення змін до міського бюджету та кошторис витрат, у разі якщо предмет ініціативи потребував додаткового бюджетного фінансування. Що є, безумовно, позитивним моментом, адже складання подібного документу потребує вузькопрофесійних знань і це неабияк ускладнювало реалізацію права на місцеву ініціативу. Однак, незважаючи на зазначене, деякі необґрунтовані доцільністю вимоги продовжують мати місце. Наприклад, процедура внесення передбачає два етапи: 1) створення та реєстрація ініціативної групи, без здійснення, якої група не набирає правочинності, при цьому група може бути створена тільки з одного питання місцевої ініціативи, тобто кожного наступного разу ця ж сама група повинна проходити стадію заново;

2) прийняття рішення про внесення місцевої ініціативи та реєстрація місцевої ініціативи в установлений строк, в разі порушення, якого відбувається автоматичне анулювання реєстрації ініціативної групи, як наслідок повернення на першу стадію. Кожній із вказаних стадій кореспондує обов'язок подання усталеного Порядком пакету документів, серед яких, для обох двох стадій вимагається Протокол зборів, Список учасників, повідомлення про утворення та заява про внесення на розгляд проекту рішення, по суті вони практично дублюють одне одного. Доцільність поділу процесу на дві стадії логічно пояснюється тільки, тим, що це надає можливість представницькому органу затягувати процес, через інструменти автоматичного анулювання та подвійних відмов в реєстраціях на першій та другій стадіях.

Підсумовуючи вищезазначене, можна зробити висновки, що на сьогоднішній день територіальна громада як першооснова місцевого самоврядування не має змоги в повному обсязі реалізовувати свою правосуб'єктність через низку проблем, які потребують комплексного підходу їх вирішення як на державному, так і локальному рівнях.

Література

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page6>
2. Європейська хартія місцевого самоврядування Рада Європи; Міжнародний документ від 15.10.1985 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036
3. Рішення Сумської міської ради «Про Порядок внесення місцевих ініціатив на розгляд Сумської міської ради» від 03 березня 2015 року № 4035-МР зі змінами[Електронний ресурс]. – <http://meria.sumy.ua/index.php?newsid=43634>

4. О. Батанов Статус громади в пошуках оптимального варіанту конституційної моделі місцевого самоврядування в сучасній Україні: теорія і практика// Юридична Україна. – 10-12/2015 [Електронний ресурс]. –
file:///C:/Users/%D0%9F%D0%9A/Downloads/urykr_2015_10-12_10.pdf

Юлія Миколаївна Шерстюк – студентка II курсу Сумської філії
Харківського національного університету внутрішніх справ
Науковий керівник: **Вікторія Павлівна Грובה** – директор
Департаменту освіти і науки Сумської обласної державної адміністрації,
доктор юридичних наук, професор

СПІВВІДНОШЕННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ІНШИХ УТВОРЕНЬ У ПУБЛІЧНІЙ ВЛАДІ

Питання співвідношення системи місцевого самоврядування та інших утворень публічної влади не втрачає своєї дослідницької актуальності і на сьогоднішній день, що пов'язане, в першу чергу, з проблематикою співвідношення державної та муніципальної влад як форм публічної влади. Це, на перший погляд, суто теоретичне питання має неабияке значення для практики, зокрема, щодо визначення меж та сфери компетенції, оптимальної, збалансованої, узгодженої будови системи місцевого самоврядування й інших системних утворень у публічній владі, питань децентралізації та ступеня самостійності відповідних суб'єктів у вирішенні питань місцевого значення, тощо.

Окремі аспекти зазначеної проблеми знайшли відображення у наукових розробках, серед яких праці В. Б. Авер'янова, В. І. Борденюка, В. А. Григор'єва, М. Ф. Орзіха, В. Ф. Погорілка, С. Є. Саханенко, В. О. Сербогіна, Ю. С. Шемшученка, Г. В. Чапали, О. Н. Ярмиша та інших науковців. Чимала кількість праць на задану проблематику, тим не менш не вирішує окреслених питань, адже, досі серед науковців немає єдності в поглядах щодо співвідношення державної та муніципальної влад.

Одні вчені, зокрема, Г. М. Чеботарьов, В. В. Куліков, Борденюк В. І., Ю. Панійко, В. М. Шаповал є прихильниками державницької концепції. Інша група науковців, такі як О. Є. Кутафін, В. І. Фадєєв, Батанов О. В., В. М. Кампо, В. А. Григор'єв відстоюють громадівську концепцію. Існує і третя концепція – концепція муніципального дуалізму.

Проаналізувавши сутність всіх трьох концепцій, вважаємо найбільш аргументованою та такою що відповідає потребам сучасного розвитку Української держави, саме громадівську концепцію. І основним