

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.25+342.55

DOI 10.33111/lre.2019.18.027

*I. А. Галіахметов**,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри підприємницького та корпоративного права
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПЕРЕТВОРЕННЯ ПЕРВИННИХ СУБ'ЄКТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розглянуто теоретичні підходи до територіальних реформ місцевого самоврядування, опрацьовані наукою муніципального права, а також практичний досвід сучасного етапу укрупнення територіальних громад в Україні. Особливу увагу приділено аналізу аргументів прихильників та опонентів укрупнення, правовим, управлінським і політичним ефектам цього процесу. На підставі сучасних методів дослідження зроблено висновок про застосування належного правового механізму забезпечення територіальних перетворень первинних суб'єктів місцевого самоврядування, а також про наявність кількох негативних наслідків з точки зору місцевої демократії. Стаття містить також низку практичних висновків і рекомендацій.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, муніципальне право, територіальна громада, територіальна реформа, теорія трансформації територіальної структури.*

В статье исследуются теоретические подходы к территориальным реформам местного самоуправления, выработанные наукой муниципального права, а также практический опыт современного этапа укрупнения территориальных общин в Украине. Особое внимание уделяется анализу аргументов сторонников и противников укрупнения, правовым, управленческим и политическим эффектам этого процесса. На основе современных методов исследования де-

*Haliakhmetov I. A., Candidate of Juridical Sciences (Ph. D.), Associate Professor (Docent) of the Department of Entrepreneurship and Corporate Law in Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman.

THEORETICAL BASES OF TERRITORIAL TRANSFORMATION OF PRIMARY LOCAL AUTHORITIES

лається вивод о применении надлежащего правового механизма обеспечения территориальных преобразований первичных субъектов местного самоуправления, а также о наличии ряда негативных последствий с точки зрения местной демократии. Статья содержит также ряд практических выводов и рекомендаций.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное право, территориальная община, территориальная реформа, теория трансформации территориальной структуры.

This article is devoted to the study of the regulatory framework of the municipalities' territorial transformation, a review of national experience in the use of various forms of municipalities' transformation. The article explores theoretical approaches to territorial reforms of local self-government that developed by the science of municipal law and practical experience of the modern stage of consolidation of territorial communities in Ukraine. Any territorial reforms with certain exceptions are considered as one of the areas of increasing the effectiveness of municipal governance. Particular attention is the analysis of the arguments of supporters and opponents of consolidation, the legal, managerial and political effects of the process. On the basis of modern methods of research it is judged application of an appropriate legal mechanism of territorial transformations of primary local self-government subjects, and also about presence of some negative consequences for local democracy. Territorial principles of local self-government determine the structural configuration of the municipal space, which is intended to provide legal and organizational conditions for solving problems that appear before local self-government. The best alternative to the association of territorial communities is inter-municipal co-operation or cooperation of territorial communities, which allows to increase the efficiency of providing municipal services and municipal management in general through the voluntary pooling of resources of several territorial communities provided that they maintain their self-government. The article also contains a number of practice conclusions and recommendations.

Key words: local self-government, municipal law, territorial community, territorial reform, theory of territorial structure transformation.

Постановка проблеми. Сучасний вибір територіальної моделі (англ. territorial choice) формування місцевого самоврядування пов'язаний з пошуком найудаліших просторових параметрів управління на локальному рівні, яке постає в більшості країн усе більше мультифункціональним. Ця тенденція зумовлена виконанням двох провідних функцій територіальних колективів (громад): надання певного набору публічних (адміністративних) послуг і забезпечення демократії та участі жителів села (селища, міста) або добровільного об'єднання в єдину територіальну громаду жителів кількох сіл, селища, міста в процесі управління. Іншими словами, територіальні колективи (громади) є одночасно

й «фабрикою послуг» і «платформою для громадянського суспільства» (цит. за: [1]).

В європейських країнах територіальна трансформація відбувалася за останню чверть століття за двома моделями територіальних реформ місцевого самоврядування: північноєвропейською або скандинавською (спостерігається в Данії, Швеції, Великобританії, кількох німецьких землях та ін.) та південноєвропейською [2, s. 146]. Особливістю північноєвропейської моделі є те, що тут держава залишає за собою відносно невелику частину функцій з надання публічних (адміністративних) послуг; а більшу їх частину надають укрупнені й доволі автономні територіальні колективи (громади) через їхні представницькі органи, які представляють інтереси місцевих громад.

Держава спонукає органи місцевого самоврядування покращувати власну ефективність провадження управлінської діяльності, яка тягне за собою процес «добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад» (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»).

У південноєвропейській моделі, навпаки, роль держави щодо надання публічних послуг (особливо соціальних) величезна, а тому вони менше зорієнтовані на укрупнення територіальних колективів (громад). До цієї моделі прийнято відносити зазвичай Францію, Італію, Іспанію, південні німецькі землі й деякі східноєвропейські країни. Осторонь знаходиться Греція, яка в 2010 р. провадила радикальну територіальну реформу місцевого самоврядування, котра призвела до значного скорочення кількості громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На теоретичному рівні існує два принципово різні підходи до розв'язання цієї проблеми (див.: [3; 4, р. 8]). На думку прихильників теорії консолідації, розрізнені, доволі обтяжні, вартісні структури місцевого самоврядування («системи місцевого самоврядування» згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні») можуть бути «оптимізовані» лише в межах злиття малих громад у великі (об'єднані) громади, зокрема за допомогою механізму та умовами формування спроможних територіальних громад. Порядок розроблення й схвалення перспективного плану формування територій громад в Україні відбувається згідно з Методикою формування спроможних територіальних громад, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214.

Головний (одночасно єдиний) позитивний ефект консолідації, за цією теорією, полягає лише в «економії на масштабі» (*англ.* economies of scale). Цей підхід зорієнтований на ефективний розподіл публічних послуг. Згідно з Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р, сферу публічних послуг становлять послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні.

Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету. Важливою складовою як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги.

Теоретичні аспекти стосуються двох основних напрямів територіальних реформ, а саме:

— створення нових територіально-публічних утворень «з нуля» або на підставі несамостійних (неспроможних) територіальних одиниць, тобто так звана функціональна реформа — наділення створених одиниць місцевого самоврядування новими повноваженнями та ресурсами;

— зміна адміністративних меж територіальних колективів (громад), які існують, з метою «зменшення територіальної фрагментації», тобто територіальна реструктуризація шляхом: (1) об'єднання територіальних колективів (*up-scaling*; добровільного об'єднання згідно зі Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»); (2) виділ територіальних колективів (*down-scaling*); (3) посилення співробітництва територіальних громад, наприклад, за допомогою міжмуніципальної організації надання послуг (*trans-scaling*). Останнє відбувається в п'ятьох формах співробітництва територіальних громад (ч. 1 ст. 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад»).

На користь консолідації територіальних колективів (громад) додаються такі аргументи:

1) демографічні зміни (зміни кількості населення, міграція, старіння);

2) приведення меж територіальних колективів (громад) у відповідність з соціально-економічними реаліями сьогодення;

3) економія витрат з надання публічних (адміністративних) послуг;

4) зміцнення адміністративного (управлінського) потенціалу громад, кількості та якості муніципальних послуг, професіоналізму та ефективності управління муніципальним (комунальним) господарством.

Зазначимо, що будь-які територіальні реформи за певними винятками розглядаються в якості одного з напрямів посилення ефективності муніципального управління (див.: [5]).

Велике значення з вивчення цієї теми посідає теорія трансформації територіальної структури Дж. Дж. Рагги [6].

Постановка завдання. Метою статті є необхідність теоретично обґрунтувати та визначити порядок дій з формування спроможних територіальних громад, тобто такі «територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема в сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» (п. 2 зазначеної Методики). Об'єктом розгляду є територія навколо потенційного адміністративного центру спроможної територіальної громади, що визначається з урахуванням доступності послуг у відповідних сферах на території такої громади, а предметом — функціонал об'єднаної територіальної громади в сфері місцевого самоврядування.

Основні результати дослідження. Процес територіальної консолідації розпочався в країнах Європи наприкінці XVIII ст. Так, ще перша Конституція Франції (03.09.1791 р.) проголошувала: «Королівство — єдине і неподільне: його територія поділена на 83 департаменти, кожний департамент — на округи (дистрикти), кожний округ — на кантони». А вже у ст. 72 чинної Конституції Франції (04.10.1958 р.) ці положення сформульовані так: «місцевими колективами Республіки є комуни, департаменти, заморські території. Інші місцеві колективи створюються законом». Сучасна адміністративна організація Франції має такий вигляд: «район — департамент — округ — кантон — комуна».

Територія є основою консолідації соціальних суб'єктів з політичними структурами, арена, де стикаються різнопланові (приват-

ні, колективні, професійногалузеві, державні, місцеві) інтереси. Усі члени територіальної громади є носіями територіальних інтересів, причому аксіоматично, що місцеві інтереси територіальної спільноти можуть для практичного життя людини як особи мати іноді більше значення, ніж інтереси класу, стану, громадянина або нації. Як наголошує К. С. Бельський, становище громади та моральний настрій її членів, які проживають разом, мають спільні житлові, освітні, культурні, а часто й релігійні інтереси, забезпечують в її межах природним шляхом міцний громадський порядок та утворюють умови для ефективного управління таким об'єднанням [7, с. 74].

Теорія муніципального права визначає «тріаду інтересів», що виникають у сфері місцевого самоврядування: (1) інтереси території; (2) інтереси територіальної громади; (3) інтереси конкретного жителя-члена такої громади [8, с. 345].

Програма «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» [9], яка впроваджувалась у рамках Плану дій Ради Європи для України на 2015–2017 рр. передбачала здійснення чисельних заходів, зокрема з реалізації такого компонента, як «Територіальна реформа та ефективне місцеве самоврядування», який мав такі завдання: (1) проведення експертизи законодавства та надання практичної допомоги з питань територіальної консолідації в країні; (2) зміцнення спроможності виборних і призначених публічних представників у пілотних об'єднаних територіальних громадах.

На підставі правового висновку Ради Європи (Висновок РЄ CEGG/LEX 2019; CEGG — «Centre of Expertise For Good Governance» — ІГ.) щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (реєстр. № 9515) можна зазначити, що зміна меж територіальних громад за принципом добровільності є реалізація права добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад суміжною сільською, селищною територіальною громадою, яка відповідно до перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області належить до цієї об'єднаної територіальної громади (ч. 1 ст. 8¹ Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»). Але Рада Європи одночасно роз'яснює ст. 5 Європейської хартії місцевого самоврядування таким чином: «Пропозиції щодо зміни їх кордонів, серед яких крайнім випадком є злиття з іншими громадами, у будь-

якому разі мають першочергове значення для органів місцевого самоврядування та громадян, яким вони слугують. За умов, коли щодо більшості країн вважається нереальним очікувати, щоб місцева громада отримала *право вето* щодо таких змін, важливим є проведення з нею прямих чи опосередкованих попередніх *консультацій*. Відповідну процедуру для таких консультацій, можливо, можуть запропонувати референдуми, але в низці країн немає необхідної законодавчої бази для їх проведення. Там, де законодавство не передбачає обов'язковості референдуму, можуть бути застосовані інші форми консультацій» (курсив *І.Г.*). Тому до моменту прийняття таких рішень проведення консультацій з місцевими громадами є обов'язковим. Тому з метою підвищення ясності пропонується передбачити консультації як частину процесу добровільного об'єднання територіальних громад.

Загалом зазначений законопроект «не тільки відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування, а й створює можливість для подальших реформ, які сприяють більш ефективному функціонуванню системи місцевого самоврядування в Україні». Наприклад, новели правових визначень у ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» варті належної оцінки. Назвемо їх.

По-перше, територіальна громада — 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.

По-друге, територія територіальної громади — це територія, на яку поширюються повноваження територіальної громади, які здійснюються в порядку й у межах, визначених Конституцією й законами України як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Територіальні засади місцевого самоврядування визначають структурну конфігурацію (устрій) муніципального простору, котра покликана забезпечувати правові та організаційні умови для вирішення завдань, які постають перед місцевим самоврядуванням. Такі умови повинні відповідати двом головним критеріям (вимогам): забезпечувати, з одного боку, дотриманням таких принципів: (1) конституційності та законності; (2) добровільності; (3) економічної ефективності; (4) державної підтримки; (5) повсюдності місцевого самоврядування; (6) прозорості та відкритості;

(7) відповідальності (ст. 2 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»); з другого — ефективність муніципального управління.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Складна система управління спільнотою людей (а не простий управлінський хаос, який може вдатися на перший погляд) є перехрещенням різноманітних рівнів державного, міждержавного, наддержавного управління, місцевого самоврядування, самоорганізації населення, неурядових форм управління та ін. Урахування різних думок щодо мультиперспективного управління й забезпечує йому успіхи в майбутньому як однієї з провідних форм організації публічної влади. Управління стосується не стільки світової політики і міжнародних (транскордонних) і внутрішньодержавних (регіональних, місцевих) відносин, скільки сфери просторової та темпоральної організації управління, зокрема муніципальним (комунальним) господарством.

Необхідність укрупнення, однак, об'єктивно виникає лише в територіальних колективах (громадах), де чисельність і структурованість населення разом з рівнем і потенціалом економічного розвитку не може забезпечити реалізацію сутнісної (ключової) компетенції місцевого самоврядування. Тому рішення про реформування (територіальне перетворення) повинні бути індивідуальними, а не типовими; при цьому об'єднувати в одну територіальну громаду доцільно лише ті населенні пункти, які мають сталі зв'язки між собою, загальні справи та турботи щодо сфери місцевих інтересів і завдань, мають загальну для них самоідентифікацію за ознакою «місце проживання» (*lex domicilii*), фактичну здатність спільного вирішення таких справ на підставі статуту або договору.

Кращою альтернативою об'єднанню територіальних колективів (громад) є міжмуніципальна кооперація або співробітництво територіальних громад, яка дозволяє забезпечити збільшення ефективності надання муніципальних послуг і муніципального управління загалом за рахунок добровільного об'єднання ресурсів кількох територіальних колективів (громад) за умови збереження їх самоврядності. Це зумовлює необхідність формування належного правового механізму (порядку вчинення дій) у разі, коли «при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-

економічний розвиток об'єднаної територіальної громади» (п. 4 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»).

Зокрема через використання економіко-математичного моделювання й урахування законів функціонування просторової економіки можна забезпечити належну територіальну трансформацію або муніципальне співробітництво та досягнути справедливий рівень бюджетного забезпечення територіальних колективів (громад).

Список використаних джерел

1. Маркварт Э. Современный муниципалитет — фабрика услуг или платформа для гражданского общества? *Муниципальная власть*. 2013. № 3. С. 64–68.
2. Kuhlmann S., Wollmann H. Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa. Eine Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: Springer VS, 2013. 324 s. DOI: 10.1007/978-3-658-00173-5.
3. Ostrom E. Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions. *Social Science Quarterly*. 1972. Vol. 53. No. 3. Pp. 474–493.
4. Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders / Edited by H. Baldersheim, L. Rose. New York: Palgrave Macmillan, 2010. 288 p. DOI: 10.1057/9780230289826.
5. Kuhlmann S., Seyfried M., Siegel J. Wirkungen von Gebietsreformen: Stand der Forschung und Empfehlungen für das Land Brandenburg. Potsdam, 2017. URL: <https://www.uni-potsdam.de/fileadmin01/projects/lk-kuhlmann/Gutachten/Gutachten-11-06-17.pdf> (дата звернення: 01.06.2019).
6. Евтушенко С.А. Теория трансформации территориальной структуры Дж. Дж. Рагги. *Политическая наука*, 2009. № 1. С. 168–177.
7. Бельский К. С. Разделение властей и ответственность в государственном управлении (Политологические аспекты): Учеб. пособие. М.: Всесоюз. юрид. заоч. ин-т, 1990. 167 с.
8. Муніципальне право України: Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. К.: Юрінком Інтер, 2006. 592 с.
9. Офіційний сайт Ради Європи. Програма Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні». Документи. Висновки та експертиза [Назва з екрану]. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/category/documents/appraisals/> (дата звернення: 01.06.2019).

Стаття надійшла до редакції 18 червня 2019 р.