

СПРОМОЖНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ЗАСАДА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ЛЮДИНИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

У статті в контексті дослідження адміністративно-правових засад реалізації прав людини у об'єднаних територіальних громадах в умовах децентралізації визначено особливості принципу спроможності територіальних громад. Серед іншого зазначається, що принципи самоорганізації на місцевому рівні визнано нашою державою і в Конституції України, і в національному законодавстві. Водночас змістовно основні засади організації, викладені у Хартії, імплементовано до законодавства України лише частково. Крім цього, у внутрішньому законодавстві України це поняття теж не узгоджується. У результаті аналізу змістовних ознак поняття «місцеве самоврядування» диференційовано його спільні та відмінні ознаки.

Ключові слова: місцева влада, права людини, забезпечення реалізації прав людини, адміністративно-правові засоби, адміністративно-правова реформа, принцип спроможності, взаємодія.

В статье в контексте исследования административно-правовых основ реализации прав человека в объединенных территориальных общинах в условиях децентрализации определены особенности принципа способности территориальных общин. Среди прочего отмечается, что принципы самоорганизации на местном уровне признаны нашим государством и в Конституции Украины, и в национальном законодательстве. В то же время содержательно основные принципы организации, изложенные в Хартии, имплементированы в законодательство Украины лишь частично. Кроме этого, во внутреннем законодательстве Украины это понятие тоже не согласуется. В результате анализа содержательных признаков понятия «местное самоуправление» дифференцированы общие и отличительные его признаки.

Ключевые слова: местные власти, права человека, обеспечение реализации прав человека, административно-правовые средства, административно-правовая реформа, принцип способности, взаимодействие.

In the article in the context of the study of the administrative and legal principles of the implementation of human rights in the united territorial communities in the conditions of decentralization, the features of the principle of the capacity of territorial communities are determined. Among other things, it is noted that the principles of self-organization at the local level are recognized by our state both in the Constitution of Ukraine and in national legislation. At the same time, the content of the basic principles of the organization, as set forth in the Charter, is only partially implemented in the Ukrainian legislation. In addition, in the domestic legislation of Ukraine, this concept is also not consistent. As a result of the analysis of meaningful features of the concept of "local self-government" differentiated common and distinctive features.

Key words: local authorities, human rights, ensuring the realization of human rights, administrative and legal means, administrative and legal reform, the principle of capacity, interaction.

Перебудова усієї системи управління державними справами, яка, серед іншого, була впроваджена шляхом децентралізації публічно-управлінських повноважень і розширенням можливостей органів місцевої влади, сприяла активному розвитку місцевих громад, а також визначила нові виклики та проблеми пов'язані з трансформацією концепції їх діяльності, а також новою роллю

місцевої влади для розбудови усєї держави. Утворення об'єднаних територіальних громад стало формальним закріпленням бажання жителів певної території брати на себе відповідальність за подальший її розвиток, створення новітньої інфраструктури, перебудову взаємовідносин влади та людей. Одним із ключових питань, яке постає під час цієї реформи, є здатність новоутворених територіальних громад повно та якісно реалізовувати та гарантувати забезпечення прав її мешканців. Фактично, можемо говорити про те, що основним призначенням нової форми місцевої влади – об'єднаних територіальних громад – і є створення умов для життя людей на принципово нових стандартах та засадах, центральне місце серед яких займають права людини.

В Основному Законі України основні засади місцевого самоврядування викладено у розділі XI. Зокрема дефініцію місцевого самоврядування визначено у статті 140, як право 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» [1]. Необхідно відмітити, що таким чином Основним Законом нашої держави закріплено, що реалізація принципу органів місцевого самоврядування здійснюється територіальною громадою, та одразу визначено, що таку громаду утворюють жителі села чи добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста.

Детальніше основні засади органів місцевого самоврядування в Україні, його систему та гарантії, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2], у якому статтею 2 поняття місцевого самоврядування в Україні закріплено, як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Також зазначено, що місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Виходячи із вищевикладеного, можемо констатувати, що поняття органів місцевого самоврядування, викладені у Хартії та у законодавстві України, дещо різняться. Крім цього, у законодавстві України це поняття теж не узгоджується. Зокрема цікавим видається розширення, на відміну від Конституції України, ознак поняття «органи місцевого самоврядування» у Законі України «Про місцеве самоврядування». З'являється така ознака, як «реальна здатність» і альтернатива для самостійного вирішення, як-от: «або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування».

У зв'язку із цим, а також враховуючи те, що процес реформування територіальної організації влади в Україні і досі триває, спробуємо розібратися детальніше, розглянувши зміст викладених вище понять у Хартії та законах України.

Так, зміст означеного в Хартії поняття складають такі ознаки: 1) право органів місцевого самоврядування; 2) спроможність; 3) здійснення в межах закону; 4) власна відповідальність; 5) регулювання та управління; 6) сфера компетенції – суттєва частка публічних справ; 7) функціональний складник – в інтересах місцевого населення.

Водночас зміст цього ж поняття у національному законодавстві складають такі ознаки:

У Конституції: 1) право територіальної громади; 2) самостійне вирішення; 3) сфера компетенції – питання місцевого значення; 3) діяльність в межах Конституції і законів України.

У Законі України «Про місцеве самоврядування»:

1) гарантоване державою право територіальної громади; 2) реальна здатність; 3) самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання; 4) сфера компетенції – питання місцевого значення; 5) діяльність в межах Конституції і законів України.

Загалом можемо стверджувати, що за змістом між поняттям місцевого самоврядування, викладеним у Хартії, та цим же поняттям, що визначено у національному законодавстві України, спільним є те, що місцеве самоврядування визначено, як право здійснювати діяльність у межах чинного законодавства.

До відмінних ознак належать: 1) право органів місцевого самоврядування / право територіальної громади; 2) спроможність вчиняти певні дії / реальна здатність; 3) здійснення регулювання та управління / вирішення; 4) суттєва частка публічних справ / питання місцевого значення; 5) функціонування: в інтересах місцевого населення (нічого не зазначено); 6) власна

відповідальність / самостійне вирішення питань або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Отже, зупинимось детальніше на відмінних ознаках.

Стосовно першої, оскільки визначення «органи місцевого самоврядування» у Хартії та законодавстві України наведені вище, розглянемо підходи правової доктрини до розуміння цього поняття.

Так, В.М. Вакуленко та М.К. Орлатий розглядають місцеве самоврядування як право місцевої влади та її реальну спроможність самостійно управляти частиною державних справ у рамках закону і в інтересах свого населення і регулювати її [3, с. 10].

П.М. Рабінович диференціює самоврядування як загальнонародне, загальносуспільне і територіальне. Зокрема останнє як самоорганізацію населення певної території, яке безпосередньо або через утворені ним органи вирішує згідно з чинним законодавством питання місцевого життя [4, с. 71].

Цікавим видається те, що виходячи із потрактованих вище дефініцій суб'єктами здійснення місцевого самоврядування можуть бути як окремі громадяни, їх територіальні громади, органи самоорганізації населення, так і місцева влада.

У правовій доктрині поняття «територіальна громада» також характеризується плюралізмом поглядів.

Так, огляд літератури, проведений П. Маттесіх і Б. Монсі [5, с. 56–57; 6], надає кілька тлумачень громади, зокрема: 1) люди, які живуть на певній географічній території і які мають соціальні та психологічні зв'язки одне з одним і з місцем, де вони живуть; 2) угруповання людей, які живуть поруч одне одного й об'єднані спільними інтересами і взаємною допомогою; 3) поєднання соціальних одиниць і систем, які виконують основні соціальні функції, організація соціальної діяльності.

Згідно з територіальним критерієм визначення сутності територіальної громади пов'язане з використанням такої ознаки, як постійне проживання людей на території населеного пункту.

Відповідно до соціологічного критерію територіальна громада є соціальною спільнотою, об'єднаною на основі спільності інтересів і потреб населення, що входять до неї, системності зв'язків і відносин між ними, а не проста сукупність мешканців визначеного населеного пункту. Відповідно, не держава і органи влади ставлять завдання перед людиною, а саме вона висуває певні вимоги до органів влади, а її потреби та інтереси зумовлюють їх діяльність.

Визначення територіальної громади на основі конституційно-правового критерію визначає місце і роль територіальної громади в системі місцевого самоврядування й організації публічної влади, зокрема характеризує громаду як суб'єкта місцевого самоврядування, який володіє правом і реальною здатністю до діяльності на основі реалізації наданої компетенції щодо вирішення питань місцевого значення.

Стосовно другої відмінності – «спроможність» чи «реальна здатність».

На нашу думку, у контексті використання цього поняття у Хартії необхідно розуміти усі три його значення. У зв'язку із цим «реальна здатність», що використовується у визначенні поняття місцевого самоврядування у національному законодавстві України є лише одним складником поняття «спроможність». Важливо зазначити, що у постанові Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 року № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» є визначення саме «спроможної територіальної громади», що розуміється як здатність територіальних громад сіл (селищ, міст), які добровільно об'єдналися, самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечили належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [7].

Таким чином, на нашу думку, у Конституції України та у Законі України «Про місцеве самоврядування» у визначенні «місцевого самоврядування» необхідно додати після слова «право» таке: «і спроможність».

Водночас у Методиці формування спроможних територіальних громад слово «здатні» у визначенні «територіальної громади» має бути замінено на «здатні, мають наявні умови та можливості».

Щодо третьої відмінної ознаки – «здійснення регулювання та управління» чи «вирішення», то поняття «вирішення» у Словнику української мови розтлумачено, як дія за значенням; висновок, прийняття рішення. Етимологія слова «управління» чи його синоніми, запозиченого з

англійської мови, – «менеджмент», вказує на те, що в обох випадках йдеться про вміння управляти. Англійське слово to manage (управляти) походить від латинського слова manus (рука). У Новому тлумачному словнику української мови слово «управляти» має таке тлумачення: 1) спрямовувати діяльність, роботу кого-небудь, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; керувати; 2) користуючись кермом та іншими регулюючими пристроями, спрямовувати рух, хід, роботу чого-небудь; спрямовувати хід якогось процесу, впливати на розвиток, стан чого-небудь [8, с. 642; 9, с. 5]. Отже, на нашу думку, закладений у національному законодавстві України термін «вирішення» у визначенні поняття «органи місцевого самоврядування» не відображає змісту їх діяльності. У зв'язку із цим вважаємо за доцільне замінити поняття «вирішення» на «регулювання та управління».

Переходячи до четвертої відмінної ознаки – здійснення регулювання та управління, беремо за основу словосполучення «часткою публічних справ» чи «питаннями місцевого значення». Ми вважаємо зайвим вивчати додатково, що включає одне чи друге поняття, адже право громадян брати участь в управлінні державними справами закладено у статті 38 Основного Закону.

В літературі участь громадян в управлінні державними справами визначається як правомірна публічна діяльність громадян України з метою впливу на прийняття, виконання та контроль за реалізацією рішень державного значення безпосередньо або через представників у органах всіх гілок державної влади, гарантована закріпленням у Конституції відповідного суб'єктивного права [10, с. 102].

Таким чином, органи місцевого самоврядування, зокрема територіальні громади, здійснюють регулювання та управління виключно суттєвою часткою публічних справ, що, власне, і має бути відображено у нормативно-правових актах нашої держави.

Розглядаючи п'яту функціональну відмінну ознаку, що зазначена у Хартії як функціонування «в інтересах місцевого населення» та ніяк не відображено під час визначення поняття «органи місцевого самоврядування» чи «територіальна громада» на рівні закону у національному законодавстві України, можемо припустити, що законодавець керувався статтею 3 Конституції України, якою встановлено, що «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» та статтею 5 цього Закону, якою визначено, що «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [1].

Тобто згідно із зазначеним змістом і спрямованістю функціонування органів місцевого самоврядування в Україні та їх основним обов'язком, а отже, і територіальних громад, є «утвердження і забезпечення прав і свобод людини».

Варто зазначити, що найбільшою організацією місцевого самоврядування на світовому рівні є United Cities and Local Governments (Об'єднані міста та місцеві органи влади) (далі – UCLG). Зокрема основні обов'язки місцевих органів влади по всьому світу вони класифікують за такими напрямками:

1) послуги: постачання води, збір стічних вод та твердих відходів, громадський транспорт, вуличне освітлення, прибирання вулиць, ринки та громадські місця, громадські туалети, боротьба із забрудненням, деякі аспекти догляду за дітьми та шкільної освіти, бібліотеки та культурні заходи, деякі форми надання соціального забезпечення (як правило, спільно з вищими органами), пожежні служби та реагування на надзвичайні ситуації (як правило, спільно з вищими органами влади), реєстрація народжень і смертей, моніторинг інфекційних захворювань, кладовища, а також у багатьох країнах охорона здоров'я, освіта, забезпечення житлом і підтримка порядку;

2) інфраструктура: водопровідна мережа, каналізація, системи поверхневого водовідведення, місцеві дороги, пішохідні доріжки, мости, сміттєзвалища, очищення стічних вод, автовокзали, парки, площі, спортивні спорудження, громадські місця;

3) будівлі: будівельні норми і правила, керівництво технічною експлуатацією громадських будівель, правила оренди житла;

4) міське планування: управління землекористуванням та застосування правил землекористування, плани на розширення інфраструктури;

5) інші: місцевий економічний розвиток, туризм [11, с. 6–7].

Свою чергою зазначене відображає низку складових елементів прав людини, зокрема на життя, здоров'я, безпеку тощо. Тобто діяльність UCLG спрямована на належне забезпечення прав людини на місцевому рівні.

Таким чином, щодо функціональної ознаки, вважаємо за доцільне у Конституції України та у Законі України «Про місцеве самоврядування» у визначення «місцевого самоврядування» додати «з метою утвердження і забезпечення прав і свобод людини на місцевому рівні».

Принагідно хочемо відмітити, що у трактуванні поняття «спроможна територіальна громада», що зазначено у Методиці формування спроможних територіальних громад, йдеться про те, що такі громади здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг <...> у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства...», що на нашу думку, враховуючи напругу обов'язків UCLG, є неповним. У зв'язку із цим та викладеним вище вважаємо за доцільне у Методиці формування спроможних територіальних громад поняття «спроможна територіальна громада» викласти у такій редакції: «територіальна громада, яка здатна та має наявні умови та можливості забезпечити належний рівень утвердження і забезпечення прав і свобод людини на відповідному місцевому рівні (на відповідній території)».

Останньою відмінною ознакою є власна відповідальність / самостійне вирішення питань або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

У цьому питанні, на нашу думку, вагомим недоліком є неузгодженість, так би мовити, внутрішнього законодавства України. Адже Конституцією України передбачено «право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України», а отже, і під власну відповідальність.

Водночас з'являється зазначене раніше «розширення» нормативних основ Конституції України у Законі України «Про місцеве самоврядування», відповідно до якого місцеве самоврядування визнано як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України та зазначено, що місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [2].

Таке формулювання законодавця передбачає наявність не одного (територіальної громади), а кількох суб'єктів відповідальності (рад та їх виконавчих органів). Хоча в Конституції України (ч. 3, 4 ст. 140) сільські, селищні міські голови не визначаються органами місцевого самоврядування, Закон про місцеве самоврядування (ч. 1 ст. 5) відносить їх до системи місцевого самоврядування, визначаючи їх як головних посадових осіб територіальної громади (ч. 1 ст. 12) та наділяючи їх відповідними повноваженнями у вирішенні питань місцевого значення (ст. 42). Передусім йдеться про їх статус розпорядника бюджетних, позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, укладання від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договорів відповідно до законодавства, а також видання розпоряджень у межах своїх повноважень. Отже, сільські, селищні міські голови виступають як самостійні суб'єкти відповідальності за вирішення питань місцевого значення [1, с. 14].

Отже, територіальні громади мають залишитися єдиним суб'єктом здійснення місцевого самоврядування під власну відповідальність. Враховуючи зазначене, також видається доцільним законодавцю приділити особливу увагу щодо надання можливості жителям відповідної території оцінювати діяльність свого «місцевого співтовариства». При цьому механізм притягнення до відповідальності у разі допущення правопорушень має бути дієвим.

Отже, дослідивши принцип спроможності ОМС як засаду реалізації прав людини на рівні територіальних громад, можемо стверджувати таке:

1. Принципи місцевого самоврядування визнано нашою державою і в Конституції України, і в національному законодавстві. Водночас змістовно поняття органів місцевого самоврядування, викладене у Хартії, імплементовано до законодавства України лише частково. Крім цього, у внутрішньому законодавстві України це поняття теж не узгоджується.

2. У результаті аналізу змістовних ознак поняття «міське самоврядування» диференційовано спільні та відмінні ознаки.

Так, до спільних належить лише те, що місцеве самоврядування визначено як право здійснювати діяльність у межах чинного законодавства.

З-поміж відмінних можна зазначити такі: 1) право органів місцевого самоврядування / право територіальної громади; 2) спроможність вчиняти певні дії / реальна здатність; 3) здійснення регулювання та управління / вирішення; 4) суттєва частка публічних справ / питання місцевого значення; 5) функціонування: в інтересах місцевого населення (нічого не зазначено); 6) власна

відповідальність / самостійне вирішення питань або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Отже, спроможність та/або реальна здатність виконувати свої завдання і забезпечувати права людини є однією із ключових засад діяльності органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР / Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1. Спеціальний випуск. – Ст. 2598. – С. 15.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
3. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні. Навч. посіб. / За заг. ред. В. М. Вакулєнка, М. К. Орлатого. – К. : Вид-во НАДУ, 2010. – 211 с.
4. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навчальний посібник / Петро Мойсейович Рабінович. – [5-те вид.]. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.
5. Mattessich P. Community Building: What Makes It Work: A Review of Factors Influencing Successful Community Building / P. Mattessich, B. Monsey. – St. Paul, MN: Wilder Foundation, 2004. – 345 p.
6. Барановська Т. М. Державна політика розвитку територіальних громад в Україні [Текст]: дис..... канд. юрид. наук: 25.00.02 / Барановська Тетяна Миколаївна; Національна академія державного управління при Президентові України Харківський регіональний інститут державного управління. – Харків, 2016. – 261 с.
7. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 року № 214 [Електронний ресурс] / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
8. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. 42000 слів / уклад. : В. Яременко, О. Сліпушко. – К. : Аконт, 2000. – Т. 3 (О-Р). – 927 с.
9. Босак О. З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf>.
10. Дахова І. І. Участь громадян в управлінні державними справами: питання теорії та практики / І. І. Дахова // Форум права. – № 3. – 2014. – С. 102–109.
11. Місцеве самоврядування в Україні та світі. Цікаві факти / Загальна редакція та упорядкування Парасюк І.Л., Телешова Ю.В. – К.: [ФОП Москаленко О.М.], 2016 – 15 с.
12. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Вашенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.