

ПРОБЛЕМАТИКА ВИЗНАЧЕННЯ СКЛАДУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Упровадження у 2019–2021 роках в Україні другого етапу реформи децентралізації влади передбачає формування державної політики в частині створення адміністративно-територіальної основи для організації та здійснення місцевого самоврядування, що покликане забезпечити його повсюдність.

Із цією метою постає необхідність розроблення пропозицій щодо внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) й ухвалення нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

В умовах проведення в Україні вищевказаної реформи децентралізації влади дослідження адміністративно-правових аспектів визначення складу територіальних громад має надзвичайно велике значення, оскільки встановлює категорії осіб, які можуть брати участь у реалізації публічної влади на місцевому рівні та впливати на вирішення відповідними суб'єктами публічної адміністрації питань місцевого значення.

Проте доводиться констатувати, що серед наукової спільноти у сфері місцевого самоврядування немає єдиної думки щодо категорій осіб (громадяни України, іноземці, особи без громадянства, біженці тощо), які формують територіальні громади. Крім того, під час дослідження зазначеного питання необґрунтовано мало уваги приділяється висвітленню актуальних положень законодавства України, які регулюють суспільні відносини, пов'язані з організацією і здійсненням публічної влади територіальними громадами.

Водночас дослідження адміністративно-правових аспектів визначення складу територіальних громад позитивно впливатиме на розвиток науки адміністративно-права України, зокрема в частині чіткого окреслення адміністративно-правового статусу територіальних громад як колективних, публічних суб'єктів адміністративного права, що потенційно здатні вступати в адміністративні правовідносини з органами місцевого самоврядування з метою забезпечення реалізації свого публічного інтересу.

У зв'язку з викладеним і з усвідомленням актуальності проблеми в наведеній статті запропоновано дослідити проблематику визначення складу територіальних громад у контексті адміністративного права, що надасть можливість встановити правосуб'єктність відповідних категорій осіб щодо участі у здійсненні місцевого самоврядування.

Ключові слова: *місьцеве самоврядування, громадянство України, суб'єкти публічної адміністрації, приватні особи, публічна влада, суб'єкти адміністративного права.*

The implementation of the second stage of the decentralization reform in Ukraine in 2019–2021 involves the development of state policy in terms of creating an administrative-territorial basis for the organization and realization of local self-government.

To that end, there is a need to amend the Constitution of Ukraine (for decentralization of power) and adopt a new version of the Law of Ukraine “On local self-government in Ukraine”.

In the context of the above-mentioned reform of decentralization of power in Ukraine, the research of administrative and legal aspects of determining the composition of local communities is extremely important because it establishes categories of persons who can

participate in the realization of public power at the local level and influence decisions of appropriate subjects of public administration for resolving issues of local importance.

Besides, it should be noted that there is no single point of view among the scientific community in the field of local self-government on the categories of persons (citizens of Ukraine, foreigners, stateless persons, refugees, etc.) who form local communities. In addition, unreasonably little attention is paid to the coverage of current legislation of Ukraine that regulates the legal relations arising in connection with the organization and realization of public power by local communities.

At the same time, the research of administrative and legal aspects of determining the composition of local communities will have a positive influence on the development of the science of administrative law of Ukraine in particular in terms of clearly defining the administrative and legal status of local communities as collective, public subjects of administrative law who can participate in administrative legal relations with local governments in order to ensure the realization of their public interest.

Therefore, realizing the urgency of the problem, this article proposes to explore the issue of determining the composition of local communities in the context of administrative law, which will establish the legal personality of appropriate categories of persons to participate in local self-government.

Key words: *local self-government, citizenship of Ukraine, subjects of public administration, private persons, public power, subjects of administrative law.*

Вступ. Відповідно до положень Конституції України, під місцевим самоврядуванням розуміється право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

У наведеному положенні Основного закону України визначено територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, акцентовано необхідність проживання осіб, які формують територіальні громади, у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Проте закономірно постає питання, чи достатньо будь-якій особі бути жителем населеного пункту або добровільного об'єднання таких населених пунктів для того, щоб належати до відповідної територіальної громади?

Деякі вітчизняні науковці підтримують позицію, що проживання фізичної особи незалежно від її правового статусу (громадянин, іноземець, особа без громадянства, біженець тощо) є ваговою підставою для віднесення такої особи до відповідної територіальної громади. Водночас аргументується зазначена думка досвідом європейських та інших країн світу, який доводить можливість залучення іноземців та інших категорій осіб до здійснення місцевого самоврядування на підставі їх проживання, сплати податків, наявності майна на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць держави проживання.

Водночас є і науковці, які висловлюють діаметрально протилежну думку, обґрунтовують неможливість здійснення іноземцями й іншими категоріями осіб, які не мають громадянства України, місцевого самоврядування на території України.

Постановка завдання. Мета статті – дослідити проблемні питання, пов'язані з визначенням складу територіальних громад, а також виокремити адміністративно-правові аспекти, які впливають на можливість участі відповідних категорій осіб у здійсненні місцевого самоврядування.

Результати дослідження. Під час розгляду порушеного питання варто розпочати з того, що в широкому розумінні за своїм складом територіальні громади є спільнотою фізичних осіб.

Український дослідник територіальних громад професор О.В. Батанов зазначав, що територіальна громада, це передусім населення, тобто спільність фізичних осіб. Це найважливіша характеристика територіальної громади. В описі місцевої спільноти велика увага приділяється не просто населенню як деякій аморфній масі, а його демографічним ознакам і ментальним характеристикам його способу життя з урахуванням національних, культурних, етнічних, історичних особливостей і традицій.

Це означає, що муніципальна влада походить від людини та її асоціацій. Саме людина як мешканець певної території була і є першоосновою на всіх етапах розвитку суспільства та держави [1, с. 307].

Населення в місцевому самоврядуванні як сукупність жителів – членів відповідної територіальної громади в умовах реального самоврядування має нові якості, не притаманні поняттю «населення» у звичайному (демографічне) для нас розумінні цього слова. Населення, яке здійснює місцеве самоврядування, по суті, перебуває на вищій соціальній сходинці розвитку [2, с. 64].

Варто зазначити, що особливість сучасної адміністративно-правової науки України полягає в дослідженні та формулюванні правових категорій та інститутів, пов'язаних із регулюванням адміністративних правовідносин між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами.

У контексті людиноцентристської ідеології вітчизняного адміністративного права та публічно-управлінських стандартів Європейського Союзу, згідно з якими публічна адміністрація має якнайповніше задовольняти права, свободи й законні інтереси невіддільних фізичних і юридичних осіб, можна говорити про провідну роль приватних осіб серед суб'єктів адміністративного права.

До таких осіб учені-адміністративісти відносять: фізичних осіб – громадян України, іноземців, осіб без громадянства, фізичних осіб-підприємців, юридичних осіб приватної форми власності, громадські об'єднання, професійні спілки, політичні партії, релігійні організації [3, с. 108, 110].

Проте необхідно наголосити, що фізичні особи формують територіальні громади, які вже є цілісними, публічними та колективними суб'єктами адміністративного права, що потенційно здатні вступати в адміністративні правовідносини з органами місцевого самоврядування. У наведеному випадку йдеться про адміністративні правовідносини між двома публічними суб'єктами адміністративного права: територіальною громадою й органом місцевого самоврядування, який покликаний представляти та захищати інтереси цієї територіальної громади.

На нашу думку, постійне проживання осіб на території населених пунктів або добровільних об'єднань населених пунктів, безумовно, має значення для їхньої належності до територіальних громад, проте вкрай важливим адміністративно-правовим аспектом віднесення фізичних осіб, які проживають у межах адміністративно-територіальних одиниць, до складу відповідних територіальних громад є інститут громадянства України.

Так, наприклад, професор О.В. Батанов вважає, що, незважаючи на конституювання місцевого самоврядування як права територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища або міста (ч. 1 ст. 140 Конституції України), законодавець не «наважився» на «глобальні позитивні кроки» щодо статусу іноземців і осіб без громадянства в місцевому самоврядуванні. Сама природа муніципальних референдумів та виборів потребує безумовного закріплення виборчих прав за цією категорією осіб за умови їх постійного проживання на території місцевої співдружності [1, с. 312].

У державах сучасної Європи відбувається кардинальне переосмислення сутності та змісту конституційного права на участь в управлінні публічними справами в розрізі муніципальної демократії: якщо держава має справи із громадянами, іноземцями, особами без громадянства, то місцеве самоврядування – з мешканцями [4, с. 28].

Під час визначення інтегративної ознаки територіальної громади професор М.О. Баймуратов наголошує, що територіальна громада виникає на основі об'єднання всіх жителів, які мешкають на певній території, незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави, тобто членами територіальної громади можуть бути громадяни даної держави, а також іноземні громадяни, особи без громадянства, які постійно мешкають на певній території. Можливе включення в територіальну громаду біженців і переміщених осіб [5, с. 256].

У своєму визначенні територіальної громади Н.М. Альошина вказала, що територіальна громада складається з фізичних осіб – жителів (громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства, біженці, вимушені переселенці), що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання у спільну громаду кількох сіл), селища або міста [6, с. 177].

Водночас протилежну думку висловив професор П.М. Любченко, який вважає, що включення до складу територіальної громади не лише громадян, а й іноземців і осіб без громадянства, біженців уявляється суперечливим і теоретично необґрунтованим. Аналіз чинного законодавства України щодо прав іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців у сфері місцевого самоврядування дає змогу зробити висновок, що реальної можливості брати участь у місцевому самоврядуванні вони не мають [7, с. 146–147].

За констатації наявності різних наукових поглядів українських учених щодо визначення осіб, які формують територіальні громади, вважаємо, що право на місцеве самоврядування в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць належить саме громадянам України.

В обґрунтування наведеної думки зазначимо, що за ч. 2 ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади й органи місцевого самоврядування [8].

Конституційний Суд України надав офіційне тлумачення вказаній статті Конституції України і в абз. 3 п. 4.1, абз. 5–6 п. 4.2 мотивувальної частини свого рішення від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп (справа про здійснення влади народом) зазначив, що влада українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади й органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу.

Влада народу здійснюється в межах території держави у спосіб і формах, установлених Конституцією та законами України.

Основним законом України гарантовано здійснення народом влади також через сформовані в установленому Конституцією та законами України порядку органи законодавчої, виконавчої та судової влади й органи місцевого самоврядування [9].

Народом України, згідно із Преамбулою Конституції України [8] та розд. II Декларації про державний суверенітет України від 19 липня 1990 р. № 55–XII [10], є громадяни України всіх національностей.

Відповідно до ст. 26 Конституції України, іноземці й особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, установленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України [8].

На відміну від положень Конституції України, яка закріплює право на місцеве самоврядування в Україні за жителями, тобто фізичними особами, що проживають на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць, у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» внесено уточнення щодо наявності в таких осіб правового статусу громадянина України [11].

В юридичній літературі громадянство визначається, зокрема, як правовий зв'язок між фізичною особою та державою, що знаходить свій вияв у їхніх взаємних правах і обов'язках [12, с. 110].

Як слушно зазначив професор А.І. Берлач, однією з важливих умов, а інколи і запорукою, захисту інтересів, прав і свобод громадян є інститут громадянства як постійний дієвий зв'язок особи та держави України.

Обсяг прав і обов'язків громадян України значно більший, ніж в осіб, які не пов'язані громадянством із державою (відсутність права перебувати на державній службі, проходити службу в системі правоохоронних органів, Збройних силах України, обиратися до представницьких органів влади тощо) [13, с. 69].

З огляду на вищевказане, а також на те, що місцеве самоврядування є однією з форм здійснення публічної влади народом України, можливість реально впливати на рішення органами місцевого самоврядування (суб'єкти публічної адміністрації) питань місцевого значення належить громадянам України.

На нашу думку, такий висновок є цілком виправданим, оскільки громадяни України пов'язані з державою стійким правовим зв'язком, який зумовлює їхню зацікавленість у стабільній ситуації у країні, в ефективності формування та реалізації державної політики, спрямованої на захист та дотримання суб'єктами публічної адміністрації їхніх прав і законних інтересів. Водночас іноземці чи особи без громадянства через свій правовий статус не завжди зацікавлені в розвитку країни свого тимчасового проживання (перебування) та потенційно здатні її покинути.

В аспекті поширення у країнах Європи практики, пов'язаної із залученням іноземців до вирішення питань на місцевому рівні, уважаємо, що імплементація зазначеного європейського досвіду є передчасною для України, оскільки протягом останніх років Україна зазнала військової збройної агресії з боку Російської Федерації, унаслідок чого було анексовано і тимчасово окуповано частину її суверенної території.

Однією із причин виникнення такої складної ситуації був розвиток сепаратистських рухів, якому сприяли неправомірні рішення, дії та бездіяльність у сфері місцевого самоврядування, зокрема й учинені особами, що проживали на території України та не були її громадянами.

Крім того, викликають занепокоєння випадки, які мають місце на Західній Україні, зокрема пов'язані з видачею паспортів громадян Угорщини громадянам України, які постійно проживають на території Закарпатської області [14], розміщення на будівлях місцевих рад Закарпатської області прапора Угорщини [15], засудження офіційними представниками органів влади Угорщини дій, пов'язаних із вирішенням суверенних справ України [16], оголошення офіційних заяв щодо захисту Угорщиною жителів Закарпатської області, що належать до угорських національних меншин [17].

Отже, вважаємо, що іноземці й особи без громадянства не можуть входити до складу територіальних громад, проте зазначеним особам на законодавчому рівні має надаватися та гарантуватися можливість висловлювати свою думку щодо вирішення питань місцевого значення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Висновки. Підсумовуючи розгляд наукових поглядів та положень законодавства України, вважаємо, що для віднесення до складу територіальних громад України не досить бути жителем відповідного населеного пункту або добровільного об'єднання таких пунктів, необхідно бути пов'язаним із державою стійким правовим зв'язком – громадянством. Водночас іноземцям та іншим категоріям осіб, які на законних підставах проживають на території України та є жителями відповідних адміністративно-територіальних одиниць, має забезпечуватися можливість висловлювати свої думки щодо вирішення органами місцевого самоврядування (суб'єкти публічної адміністрації) питань місцевого значення.

Список використаних джерел:

1. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / відп. ред. М.О. Баймуратов. Київ : Юридична думка, 2010. 656 с.
2. Батанов О.В. Територіальна громада: основа місцевого самоврядування в Україні : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 260 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. В.М. Галуцько та ін. Херсон : Олді-Плюс, 2018. 446 с.
4. Реформа місцевого самоврядування в Україні: сучасні тенденції та виклики : матеріали круглого столу, м. Львів, 18 травня 2018 р. / за наук. ред. П.Ф. Гуралю, О.Є. Сушинського. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. 100 с.
5. Муніципальне право України : підручник / за ред. М.О. Баймуратова. 2-ге вид., доп. Київ : Правова єдність, 2009. 720 с.
6. Альошина Н.М. Поняття й ознаки територіальної громади. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : збірник наукових праць / за ред. Ю.П. Битяка та ін. Харків : Право, 2011. Вип. 21. 232 с.
7. Любченко П.М. Муніципальне право України : навчальний посібник. Харків : ФІНН, 2012. 496 с.
8. Конституція України : Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.06.2020).
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень ч. 1 ст. 103 Конституції України в контексті положень її ст. ст. 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень ч. ч. 2, 3, 4 ст. 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) : рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05> (дата звернення: 15.06.2020).
10. Про державний суверенітет України : Декларація від 16 липня 1990 р. № 55–ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12> (дата звернення: 15.06.2020).
11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 15.06.2020).
12. Адміністративне право України : словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. нац. ун-т». Київ : Ін Юре, 2014. 520 с.
13. Берлач А.І. Адміністративне право України : навчальний посібник для дист. навч. Київ : Університет «Україна», 2005. 472 с.
14. Сярто Петер: Видача угорських паспортів громадянам України законна. URL: <https://www.dw.com/uk/петер-сіярто-видача-угорських-паспортів-громадянам-україни-законна/a-46413682>.
15. Szijjártó: Magyarország elvárja Kijevtől, hogy tartsa feken az ukrán nacionalistákat. URL: <https://hirado.hu/2017/11/13/szijjarto-magyarország-elvarja-kijevtol-hogy-tartsa-feken-az-ukran-nacionalistakat>.
16. Government condemns attempts to intimidate Transcarpathian Hungarians. URL: <https://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/government-condemns-attempts-to-intimidate-transcarpathian-hungarians>.
17. Hungary will defend the Transcarpathian Hungarians. URL: <https://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/hungary-will-defend-the-transcarpathian-hungarians>.