

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТВОРЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**Ярослав Журавель,**

*канд. юрид. наук,*

*доцент кафедри теорії, історії держави і права  
та конституційно-правових дисциплін*

*Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України*

**Р**озвиток громадянського суспільства в Україні неможливий без ефективного правового регулювання здійснення громадянами свого конституційного права на участь у місцевому самоврядуванні. Вітчизняне законодавство, як і законодавство будь-якої розвинутої демократичної країни, має виписувати чіткі взаємовигідні державі та жителям адміністративно-територіальних одиниць правила вирішення питань регіонального і місцевого значення.

Сьогодні не викликає подиву в рядового українця теза щодо недовершеності нормативно-правових актів про місцеве самоврядування в Україні. Зокрема, не є новиною, що в ключовому такому акті – Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» випали з предмета правового регулювання багато аспектів, які через породження ними численних проблемних питань у практичній діяльності органів місцевого самоврядування потребують нагальної регламентації.

Зважаючи на те, що нині назріла потреба у проведенні другого етапу конституційної реформи (реформування місцевого самоврядування), теоретикам і практикам необхідно як ніколи активніше досліджувати та вивчати наявні проблеми правового регулювання вітчизняного місцевого самоврядування. Не вдаючись у деталі цього багатопланового питання, спробуємо навести декілька прикладів неврегульованості, на нашу думку, значущих організаційних аспектів здійснення громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні. Так, відповідно до ст. 140 Основного Закону України та статей 1, 2, 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) територіальні громади мають право і реальною можливістю вирішувати питання місцевого значення через органи місцевого самоврядування. І в Конституції України, і в Законі є чіткий перелік органів місцевого самоврядування

(сільські, селищні, міські, районні у містах, районні, обласні ради та виконавчі органи місцевого самоврядування). При цьому в згаданому Законі виписуються особливості правового статусу органів місцевого самоврядування: основне призначення, сфера компетенції, відповідальність перед громадами, державою, фізичними й юридичними особами тощо.

Разом із тим, якщо прискіпливо звернути увагу на Закон, то в ньому неможливо знайти відповідь на одне просте запитання: ким і як створюються органи місцевого самоврядування?

До цього часу в юридичній літературі питання створення органів місцевого самоврядування не отримало належного розроблення. Окремі його аспекти відображені в роботах В. Кравченка, О. Батанова, М. Пітцика та ін.

**Метою цієї статті** є виявлення проблемних аспектів правового регулювання порядку створення органів місцевого самоврядування та формулювання пропозицій щодо вдосконалення в цій частині законодавства про місцеве самоврядування.

У Конституції України відповіді на питання, що розглядається, немає, але є відсилна норма, відповідно до якої «інші (неврегульовані Основним Законом. – Я. Ж.) питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом» (ст. 146). Оскільки сьогодні не існує окремого закону про порядок та умови створення органів місцевого самоврядування, в процесі пошуку відповіді на поставлене запитання увагу необхідно зосереджувати саме на Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

У згаданому Законі є ч. 2 та ч. 3 ст. 6, згідно з якими «територіальні громади сусідніх сіл

можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, *створювати єдині органи місцевого самоврядування* та обирати єдиного сільського голову. Добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на *створення спільних органів місцевого самоврядування*, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна».

Із наведеного правового положення випливає, що нова територіальна громада, яка утворюється на основі двох і більше територіальних громад сусідніх сіл після проведеного референдуму, сама створює нові органи місцевого самоврядування. Тобто суб'єктом створення органу місцевого самоврядування Закон визнає саме територіальну громаду, яка формується на основі об'єднаних громад.

Проте зміст ч. 2 ст. 6 Закону породжує додаткове запитання: чи може нова територіальна громада утворюватися шляхом:

- об'єднання в одну територіальну громаду окремих частин територіальних громад сусідніх сіл;

- злиття в одну громаду територіальних громад сусідніх сіл і селищ (міст);

- об'єднання в одну територіальну громаду частин територіальних громад сусідніх сіл і селищ (міст);

- об'єднання в одну територіальну громаду частини (частин) територіальної громади (територіальних громад) села (селища, міста) та територіальних громад сусідніх сіл (селищ, міст);

- виділення частини територіальної громади в окрему самостійну громаду.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» йдеться про можливість об'єднання в одну територіальну громаду територіальних громад лише сусідніх сіл (ст. 6). При цьому нічого не сказано про можливість об'єднання в одну громаду сусідніх сіл і селищ або міст (хоча такі об'єднання існують на практиці). Наприклад, об'єднання територіальних громад Ірпінського регіону, сформоване на основі Закону України «Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області». Звичайно, не передбачається і можливість об'єднання в одну територіальну громаду окремих частин територіальних громад сусідніх сіл, селищ, міст. Отже, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» надає право об'єднуватися в одну громаду територіальним громадам лише сусідніх сіл.

На підтвердження такого висновку наведемо текст ч. 1 ст. 140 Конституції України: «місцеве самоврядування є правом 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». На перший погляд, методологія побудови даної конституційної статті дозволяє припускати можливість існування добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. Проте Рішенням у справі про об'єднання територіальних громад від 18.06.2002 р. Конституційний Суд України офіційно визнав, що в ст. 140 Основного Закону України передбачається можливість добровільного об'єднання у сільську громаду жителів лише сусідніх сіл.

Іншого висновку можна дійти, якщо вдатися до таких міркувань: оскільки територіальною громадою є жителі села, селища, міста, на останніх поширюється закріплений ст. 19 Конституції України принцип дозволеності, за яким вони мають право робити те, що прямо не заборонено законом. З огляду на те, що нормативно-правовими актами про місцеве самоврядування не заборонено створювати нові територіальні громади на основі територіальних громад сіл, селищ, міст або їх окремих частин, можна констатувати: ідея об'єднання (а також роз'єднання) територіальних громад сіл, селищ, міст та їх окремих частин не суперечить чинному законодавству.

Проаналізувавши законодавство України про місцеве самоврядування та з'ясувавши першу половину поставленого нами запитання (ким створюються органи місцевого самоврядування?), спробуємо знайти відповідь і на його другу половину (в якому порядку створюються органи місцевого самоврядування?).

Звернімося знову до ч. 2 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якої «добровільне об'єднання територіальних громад в одну територіальну громаду відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування». Цим формулюванням ст. 6 Закону вичерпує правове регулювання питання створення органів місцевого самоврядування. Екскурс іншими нормами Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» чи будь-якого іншого нормативно-правового акта також не увінчується зна-

хідкою правових положень щодо порядку, умов та особливостей створення самоврядних органів.

У контексті побудови ефективного дієздатного місцевого самоврядування, на нашу думку, не можна допускати подібну прогалину в законодавстві України. Через це в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» окремою статтею необхідно виписати чіткий порядок та умови створення органів місцевого самоврядування. Такий порядок, на нашу думку, має передбачати такі етапи:

- ініціювання членами територіальних громад (або їх представницьких органів) питання про проведення місцевих референдумів щодо об'єднання (роз'єднання) територіальних громад;

- призначення представницькими органами місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» дат проведення місцевих референдумів;

- здійснення волевиявлення територіальних громад з питання об'єднання (роз'єднання) відповідних територіальних громад. Позитивне волевиявлення є згодою територіальних громад (територіальної громади) на створення нового представницького органу й обрання голови нової громади;

- виділення з комунальної власності об'єднаних (роз'єднаних) територіальних громад будівлі (приміщень) і забезпечення матеріально-технічним устаткуванням, необхідним для функціонування нового представницького органу;

- реєстрація нового представницького органу як юридичної особи в органах Міністерства юстиції України;

- призначення перших виборів до нового представницького органу місцевого самоврядування Верховною Радою України відповідно до п. 30 ч. 1 ст. 85 Конституції України.

В описаних нами етапах ідеться про створення територіальними громадами саме представницьких органів місцевого самоврядування, а не всіх органів місцевого самоврядування (як це сформульовано у ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Ук-

раїні»), оскільки такі органи місцевого самоврядування як виконавчі органи рад відповідно до ст. 26 цього Закону створюються не територіальними громадами, а сільськими, селищними, міськими радами.

Отже, з огляду на викладені нами міркування вважаємо за доцільне внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині регулювання ним питання створення органів місцевого самоврядування:

*по-перше*, ч. 2 ст. 6 Закону слід сформулювати таким чином: «Територіальні громади сусідніх сіл, селищ, міст (їх окремі частини) можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині представницькі органи місцевого самоврядування й обирати єдиного сільського, селищного, міського голову»;

*по-друге*, ст. 6 Закону слід доповнити частиною: «Територіальні громади сіл, селищ, міст можуть роз'єднуватися. Нові територіальні громади створюють власні представницькі органи місцевого самоврядування й обирають власного сільського, селищного, міського голову»;

*по-третє*, ч. 3 ст. 6 Закону слід викласти у такій редакції: «Добровільне об'єднання (роз'єднання) територіальних громад сіл, селищ, міст відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад. Таке рішення є наданням згоди на створення нових представницьких органів місцевого самоврядування, формування нового бюджету (нових бюджетів), об'єднання (роз'єднання) комунального майна»;

*по-четверте*, Закон необхідно доповнити ст. 6<sup>1</sup>, в якій чітко виписати порядок та умови створення територіальними громадами представницьких органів місцевого самоврядування.

Такі зміни усунуть прихований чинним законодавством принцип нерівності територіальних громад адміністративно-територіальних одиниць різних рівнів, дозволять чітко усвідомити членам будь-якої територіальної громади їх право на добровільне об'єднання (роз'єднання) задля створення ефективніших представницьких органів місцевого самоврядування.

