

РОЗДІЛ II. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 340:342.25

DOI <https://doi.org/10.26661/2616-9444-2020-3-04>

Муніципалітет як суб'єкт місцевого самоврядування

Роговенко О. В.

*Сумський національний аграрний університет,
вул. Г. Кондратьєва, 160, Суми, Україна
oleg-rogovenko@i.ua*

Ключові слова:

децентралізація, реформа, адміністративно-територіальний поділ, етнокультурна спадщина, регіон, органи місцевого самоврядування, муніципалітет.

У грудні 2019 р. президентом України В. Зеленським було представлено проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2598 від 13 грудня 2019 р. (далі – Законопроект) [1]. На думку суб'єкта права законодавчої ініціативи, пропонувані Законопроектom зміни відповідають європейським і міжнародним стандартам, враховують висновки і зауваження Венеціанської Комісії та дадуть змогу забезпечити спроможність місцевого самоврядування і побудувати ефективну систему територіальної організації влади в Україні. Комітет Верховної Ради України з питань правової політики за дорученням Голови Верховної Ради України від 16 грудня 2019 р. розглянув на своєму засіданні 18 грудня 2019 р. (протокол № 17) поданий Президентом України Законопроект як невідкладний і встановив, що недоцільно направляти його на наукову, юридичну чи іншу експертизу до прийняття Верховною Радою України постанови про звернення до Конституційного Суду України та публікувати Законопроект для всенародного обговорення у строк до прийняття Верховною Радою України постанови про звернення щодо нього до Конституційного Суду України щодо цього Законопроектu.

Законопроект передбачає трирівневу систему адміністративно-територіального устрою – громада (базовий рівень), округ (субрегіональний рівень), область (області й Автономна Республіка Крим). Ст. 140 передбачає, що «громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо шляхом виборів, місцевих референдумів, місцевих ініціатив та в інших формах, визначених законом. Органами місцевого самоврядування громади є рада громади як представницький орган і виконавчі органи ради громади». З огляду на те, що Законопроект має статус невідкладного й отримав безпрецедентну підтримку Комітету Верховної Ради України з питань правової політики, широкої дискусії з питання обговорення змісту законопроекту не передбачається. Тим не менше, на нашу думку, існує необхідність обговорення Законопроектu, врахування позицій експертів і представників профільних громадських організацій.

З огляду на вищенаведене метою статті є здійснення аналізу Проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2598 від 13 грудня 2019 р. та формування авторської позиції щодо «муніципалітету» як назви виконавчого органу місцевого самоврядування.

На думку автора статті, нині настав час для конституційної реформи, що закріпить у Конституції України таке найменування виконавчих органів

місцевого самоврядування, як «муніципалітети». Подібне рішення принесе визначеність, зрозумілість у понятійний апарат національної правової системи та відповідатиме результатам сучасних досліджень. На наш погляд, цей термін є більш вдалим щодо позначення суб'єкта місцевого самоврядування. Так, територіальна громада представляє жителів, об'єднаних спільними інтересами, постійним проживанням у межах адміністративно-територіальної одиниці – муніципалітету. А муніципалітет набуває значення управлінського органу, юридичної особи, що об'єднує співтовариство жителів із визначеними інтересами та населений центр з організованим будівництвом, комунальним обслуговуванням і своєю адміністрацією у вигляді муніципалітету і включає муніципальну раду громади як представницький орган і виконавчі органи ради.

Municipality as a subject of local self-government

Rogovenko O. V.

*Sumy National Agrarian University,
G. Kondratjeva str., 160, Sumy, Ukraine
oleg-rogoenko@i.ua*

Key words:

*decentralization, reform,
administrative-territorial
division, local self-government,
municipalities.*

In December 2019, the President of Ukraine V. Zelensky presented the Draft Law of Ukraine “On Amendments to the Constitution of Ukraine (concerning decentralization of power) № 2598 of December 13, 2019 (hereinafter – the Bill) [1]. According to the subject of the legislative initiative, the proposed amendments to the bill comply with European and international standards, take into account the conclusions and remarks of the Venice Commission and will allow to ensure the ability of local self-government and to build an effective system of territorial organization of government in Ukraine. The Committee on Legal Policy of the Verkhovna Rada of Ukraine, on behalf of the Speaker of the Verkhovna Rada of Ukraine, of December 16, 2019, considered at its meeting on December 18, 2019 (Minutes № 17) urgent and found it inappropriate to send the Bill to scientific, legal or other examination prior to the adoption by the Verkhovna Rada of Ukraine of the resolution on appeal to the Constitutional Court of Ukraine and it is inappropriate to publish the Bill for national discussion in time before the adoption by the Verkhovna Rada of Ukraine Ova to appeal to the Constitutional Court of Ukraine on this bill.

The bill provides for a three-tier system of administrative and territorial structure – community (basic level), district (sub-regional level), oblast (oblasts and the Autonomous Republic of Crimea) According to the content of the Bill, Article 140 provides that “the community exercises local self-government directly through elections, local referendums local initiatives and in other forms prescribed by law. Local self-government bodies are the community council as a representative body and executive bodies of the community council”. Given that the Bill has the status of an urgent one and has received unprecedented support from the Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine on the Legal Policy of a wide debate on the discussion of the content of the bill. However, in our opinion, there is a need to discuss the Bill, take into account the positions of experts and representatives of relevant NGOs.

In view of the above, the purpose of the article is to carry out the analysis of the Draft Law of Ukraine “On Amendments to the Constitution of Ukraine (on decentralization of power) № 2598 of December 13, 2019 and to form

an authoritative position on the “municipality” as the name of the executive body of local self-government.

According to the author of the article, now is the time for constitutional reform, which will enshrine in the Constitution of Ukraine the name of executive bodies of local self-government as “municipalities”. Such a decision will bring certainty, clarity to the conceptual apparatus of the national legal system and will be consistent with the results of current research. In our view, this term is more apt to refer to a local government entity. Thus, the territorial community represents the residents, united by common interests, permanent residence within the administrative-territorial unit – the municipality. A municipality, as a governing body, a legal entity that unites a community of residents with defined interests and a community center with organized construction, communal services and its administration in the form of a municipality, which includes the municipal council and representative body.

Постановка проблеми. У грудні 2019 р. президентом України В. Зеленським було представлено Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2598 від 13 грудня 2019 р. (далі – Законопроект) [1]. На думку суб’єкта права законодавчої ініціативи, пропонувані Законопроектом зміни відповідають європейським і міжнародним стандартам, враховують висновки та зауваження Венеціанської Комісії та дадуть змогу забезпечити спроможність місцевого самоврядування і побудувати ефективну систему територіальної організації влади в Україні. Комітет Верховної Ради України з питань правової політики за дорученням Голови Верховної Ради України від 16 грудня 2019 р. розглянув на своєму засіданні 18 грудня 2019 р. (протокол № 17) поданий Президентом України Законопроект як невідкладний і встановив, що недоцільно направляти його на наукову, юридичну чи іншу експертизу до прийняття Верховною Радою України постанови про звернення до Конституційного Суду України та публікувати Законопроект для всенародного обговорення у строк до прийняття Верховною Радою України постанови про звернення щодо нього до Конституційного Суду України.

Законопроект передбачає трирівневу систему адміністративно-територіального устрою – *громаду* (базовий рівень), *округ* (субрегіональний рівень), *область* (області й Автономна Республіка Крим). Ст. 140 передбачає, що «громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо шляхом виборів, місцевих референдумів, місцевих ініціатив і в інших формах, визначених законом. Органами місцевого самоврядування громади є рада громади як представницький орган і виконавчі органи ради громади» [1]. З огляду на те, що Законопроект має статус невідкладного й отримав безпрецедентну підтримку Комітету Верховної Ради України з питань правової політики, широкою дис-

кусії з питання обговорення змісту законопроекту не передбачається. Тим не менше, на нашу думку, існує необхідність обговорення Законопроекту, врахування позицій експертів і представників профільних громадських організацій.

Постановка завдання. З огляду на вищеведене метою статті є здійснення аналізу проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2598 від 13 грудня 2019 р. та формування авторської позиції щодо «муніципалітету» як суб’єкта органу місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми ефективного адміністративно-територіального устрою України присвячували свої праці такі автори, як О.М. Бабич, К.М. Вітман, Ю.І. Ганущак, Ю.О. Карпінський, І.О. Кресіна, А.А. Коваленко, О.Г. Кучабський, В.Г. Куйбіда, О.Я. Матвіїшин, В.А. Негода, В.П. Павленко, Є.В. Перегуда, М.О. Пухтинський, О.В. Скрипнюк, О.М. Стойко, А.Ф. Ткачук, В.А. Явір, В.А. Яцюк та ін. Окремі науковці зробили внесок у вивчення адміністративно-територіального поділу інших країн. Так, М. Попов дослідив адміністративно-територіальний поділ Республіки Болгарії; А. Руснакова розглянула ситуацію у Словаччині, В. Семяновський вивчав досвід країн Європейського Союзу із зазначеного питання. Розвиток територіального устрою європейських країн проаналізували у колективній праці В. Куйбіда, О. Матвіїшин, В. Новик, В. Павленко, А. Ткачук, П. Хонда й інші науковці. Але, попри широкий контекст дослідження, тріада адміністративно-територіального устрою у форматі «громада, округ, область», правовий статус органів місцевого самоврядування залишаються дискусійними.

Виклад основного матеріалу. Геніальність винаходу права нерідко порівнюють із винаходом колеса, комп’ютера, мобільних пристроїв, приборканням космосу та іншими важливими відкрит-

тями для людства. Право є водночас абстрактною та прикладною категорією, аксіологічне вивчення якої не лише приносить наукову користь, а й має моральне та практичне значення. Водночас право є досягненням загальнолюдських цінностей. Цінність відображає сутність, ціннісний рівень свідомості людини. Аксіологічний (ціннісний) підхід [2] дозволяє вирішити, чи варто пізнавати світ і змінювати його, чи варто взагалі жити, що людина може одержувати від світу і на що вона може сподіватися. Розуміння природи правових цінностей, їх змісту та ієрархії дозволяє організувати людське життя з найбільшим коефіцієнтом користі та перспективи для прийдешніх поколінь. На нашу думку, саме аксіологічний підхід має допомогти розібратися в одному із дискусійних питань щодо найменування природи самоорганізації людських спільнот, зіставлення та розуміння категорій організації владних відносин, передусім на локальному рівні.

У кожній країні залежно від історичних особливостей її розвитку, а також інших важливих характеристик держави (наприклад, політичного режиму, устрою, форми правління тощо) існують свої особливості назви явища, яким є місцеве самоврядування. Можуть використовуватися й інші терміни. Так, наприклад, у деяких країнах англосаксонської групи це «муніципальне управління», у Японії – «місцева автономія», у Франції – «територіальна децентралізація» тощо [3, с. 183].

Адміністративно-територіальній одиниці в різних країнах світу можуть мати такі назви, як *штат, земля, регіон, провінція, губернія, область, волость, сектор, округ, департамент, муніципалітет, район, квартал, комуна, місто, село, селище* тощо. Тобто кожна із запропонованих назв має право на життя, але зазвичай обирається не випадково, а має історичне, культурне, лінгвістичне коріння та сповнена сенсового значення.

Призначення права – створювати зрозумілі конструкції правозастосування. Натомість із запровадженням первинної адміністративної одиниці «грумада» породжуються додаткові запитання та плутанина.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) **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, які мають єдиний адміністративний центр. Тобто територіальна громада – це передусім жителі адміністративно-територіальної одиниці. Отже, територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах адміністративно-територіальної одиниці «грумада».

Власне, відповідно до Законопроекту «грумада» є одночасно і первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України (ст. 133), і первинним суб'єктом місцевого самоврядування (ст. 140).

Позитивним моментом щодо правового статусу «грумади» є закріплення у ст. 140 Закону проекту того, що громада є юридичною особою. Пам'ятаємо дискусії навколо сумнозвісного листа Міністерства юстиції України, яке у своєму роз'ясненні від 15 серпня 2017 р. № 31322/Ж-1548/19 начальника головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в областях, у м. Києві фактично заборонило реєструвати статuti територіальних громад, оскільки, на думку органу, за територіальними громадами на законодавчому рівні не закріплено статус юридичної особи.

Зараз про інше. Відомо, що *Хартію місцевого самоврядування* характеризують як «еталон у вирішенні питань місцевого самоврядування», «стандарт місцевої демократії для країн – членів Ради Європи», «правовий простір муніципальної діяльності на сучасному етапі демократичного реформування» [3, с. 140–141]. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування відповідно до Хартії є не *територіальна громада*, а **органи місцевого самоврядування**. Визначення місцевого самоврядування, закріплене в Хартії, частково прийняте ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., особливо в частині розуміння місцевого самоврядування вирішувати специфічні питання.

Вважаємо за необхідне звернути особливу увагу на доктринальну позицію деяких вчених про істотне «одержавлення» самої концепції місцевого самоврядування, яка міститься в Хартії. Одні з них думають, що такий перелік в акцентах став можливий через неправильний переклад цього документа. Якщо в наведеному вище перекладі, зробленому в Україні, привертає увагу вираз «здійснення регулювання й керування істотною частиною державних справ», то в Російській Федерації ст. 3 Хартії перекладена так: *Під місцевим самоврядуванням розуміється право й реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати частину публічних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення*. Такий офіційний переклад російською мовою впливає з ратифікації Європейської хартії федеральним законом РФ від 11 квітня 1998 р. Але є й інші переклади, які також належать до офіційних або близьких до них, а також авторські переклади, що призвело до несумісних тлумачень поняття місцевого самоврядування, яке міститься в Європейській хартії [3, с. 142].

Увагу привертає думка О.О. Замотаєва, котрий, проаналізувавши тексти Європейської хартії англійською та французькою мовами та їхній російський переклад, дійшов висновку, що з урахуванням неоднозначності англійських і французьких термінів визначення поняття місцевого самоврядування, дане в Хартії, варто перекладати так: *під місцевим самоврядуванням розуміється право й реальна здатність місцевих співтовариств регламентувати значну частину справ громадянського суспільства й управляти нею, діючи в рамках закону під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення* [3, с. 143]. На нашу думку, громада не може бути одночасно адміністративно-територіальною одиницею та первинним суб'єктом місцевого самоврядування, адже суб'єкт правовідносин володіє належним правовим статусом, включаючи юридичну відповідальність за прийняті рішення. Суб'єкт як орган місцевого самоврядування повинен мати здатність управляти публічними справами в інтересах громади. Звичайно, постає питання про назву такого органу.

З огляду на вищевказане пропонуємо розглянути можливість запровадження такої конструкції: *«Первинними суб'єктами місцевого самоврядування є рада громади як представницький орган і виконавчі органи ради громади – муніципалітети»*.

У цій конструкції можливим базовим терміном постає «муніципалітет». Нагадаємо зміст ст. 3.1 Європейської хартії міст, прийнятої Радою Європи в березні 1992 р., де муніципалітет трактується як автономна адміністративна одиниця, що поєднує співтовариство жителів із визначеними інтересами, та населений центр із організованим будівництвом, комунальним обслуговуванням і своєю адміністрацією [4].

Слід зазначити, що у сучасній офіційно-діловій практиці активно поширюється термін «муніципальний» у значенні «місцевий». Слово «муніципальний» пов'язане зі значенням лексеми «муніципалітет», «муніципалізація». Муніципалізація (латин. *munitiopalatiya* – те, що стосується муніципії, міст із правом самоврядування) – процес, за яким органи місцевого самоврядування набувають права власності на об'єкти державної або приватної власності та беруть на себе відповідальність за їх розпорядження на користь місцевих мешканців. Термін «муніципалізація» вперше з'явився у Стародавньому Римі. Рим виробив особливу форму міського самоврядування – муніципій – форму, за якою самоврядування міст поєднувалося з підпорядкуванням їх єдиній центральній владі територіальної держави – Римської імперії [6, с. 4]. Слово «муніципалітет» є словом-запозиченням, європеїзмом. Нам нерідко доводиться

чути це слово з екранів телевізора, з новин, зі звичайної лексики. Водночас не втрачає актуальності і слово «місцевий» із таким функціонально-стильовим навантаженням: «органи місцевого самоврядування», «місцевий бюджет», «місцеві державні адміністрації». Існують певні очікування щодо можливого поглинання зазначених словосполучень. Але не завжди слова «муніципальний» і «місцевий» є взаємозамінними.

Помилковим є ототожнення слова «муніципальний» із виключно «містом». Міста (грец. *πόλις*) з античних часів були організованою формою громадського життя, спілкування та самоуправління. Платон у своєму творі «Законо», говорячи про аристократичну республіку, підрахував, що кількість громадян в ідеальному полісі має бути 5 040. У свою чергу, його учень Аристотель вважав державу «політичним спілкуванням» [7, с. 376], а територію полісу вдалою, якщо його територію і населення було легко побачити, проконтролювати. Сама історія терміна безпосередньо пов'язана із територією полісу, громади, що є прийнятною одиницею для комунікації та управління.

Абсолютно не випадково в Україні кількість ОТГ із кількістю до 5 тис. осіб є переважно домінуючою – 292 (36,3% від всіх ОТГ), а від 5 до 10 тис. осіб сягає 267 (33% від всіх ОТГ) [8]. У загальній кількості близько 70% всіх ОТГ прямо пов'язані з полісним виміром спільноти для реалізації ефективного самоуправління. Відповідно до Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS) [9] цей показник умовно відповідає NUTS 5 – «мікрогромаді», первинній територіальній одиниці (поселенню, солецтву, комуні тощо) із кількістю мешканців 1–50 тис., що проживає на площі від 1 до 10 км². На нашу думку (і про це йтиметься нижче), за умов реформування «муніципалітет» є найвдалішою назвою управлінської первинної територіальної одиниці – виконавчого органу громади.

Про підтримку розвитку термінології свідчать сучасні наукові праці. О.В. Батанов у своєму дисертаційному дослідженні концентрує науковий погляд на понятті «муніципальна влада» для позначення місцевого самоврядування як виду публічної влади як такої, що найбільш оптимально розкриває її сутнісні, змістовні, функціональні та інші атрибути [6, с. 4]. М.О. Баймуратов зазначає, що «проблемність назви «муніципальне право» полягає насамперед у тому, що Конституція України використовує термін «місцеве самоврядування» і не вживає термін «муніципалітет», під яким зазвичай розуміють сукупність виборчих органів місцевого самоврядування, «муніципальне утворення» як міське чи сільське поселення, в межах яких здійснюється місцеве самоврядування та існує муніципальна власність, місцевий бюджет і виборні органи» [3, с. 13].

Висновки. На нашу думку, нині настав час для конституційної реформи, що закріпить у Конституції України таке найменування виконавчих органів місцевого самоврядування, як «муніципалітети». Подібне рішення принесе визначеність, зрозумілість у понятійний апарат національної правової системи та відповідатиме результатам сучасних досліджень. На наш погляд, цей термін є більш вдалим щодо позначення суб'єкта місцевого самоврядування. Так, *територіальна громада представляє* жителів,

об'єднаних спільними інтересами, постійним проживанням у межах адміністративно-територіальної одиниці – муніципалітету. А *муніципалітет* набуває значення управлінського органу, юридичної особи, що об'єднує співтовариство жителів із визначеними інтересами та населений центр із організованим будівництвом, комунальним обслуговуванням і своєю адміністрацією у вигляді муніципалітету, яке включає муніципальну раду громади як представницький орган і виконавчі органи ради.

Література

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проект Закону України від 13 грудня 2019 р. № 2598 / *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 (дата звернення: 30.12.2019).
2. Роговенко О.В. Методологічні засади дослідження муніципальної правотворчості. *Публічне та приватне право*. 2018. № 4. С. 11–17.
3. Погорілко В.Ф., Баймуратов М.О., Бальций Ю.Ю. та ін. Муніципальне право України : підручник / за ред. Баймуратова М.О. Київ : Правова єдність, 2009. 720 с.
4. Любченко П.М. Муніципальне право України : навчальний посібник ; НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. Харків : ФІНН, 2012. 496 с.
5. Европейская хартия городов. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1303089&Site=COE&direct=true> (дата звернення: 15.12.2019).
6. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2011. 39 с.
7. Аристотель. Сочинения : в 4 т. Т. 4 / пер. с древнегреч. ; общ. ред. А.И. Доватура. Москва : Мысль, 1983. 830 с.
8. Бюджети 806 ОТГ. Рейтинг за 9 місяців 2019 р. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11877> (дата звернення: 15.12.2019).
9. Номенклатури територіальних одиниць для статистики (NUTS). URL: https://ec.europa.eu/comm/eurostat/ramon/nuts/home_regions_en.html (дата звернення: 15.12.2019).

References

1. Pro vnesennja zmin do Konstytuciji Ukrajinjy (shhodo decentralizaciji vlady): Proekt Zakonu Ukrajinjy vid 13.12.2019 № 2598. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.
2. Roghovenko O.V. (2018). Metodologichni zasady doslidzhennja municypalnojji pravotvorchosti. *Publichne ta pryvatne pravo*. 2018. № 4. S. 11–17.
3. Poghorilko V.F., Bajmuratov M.O., Baljcyj Yu.Yu. ta in. Munycipaljne pravo Ukrajinjy: pidruchnyk / za red. Bajmuratova M.O. Kyjiv: Pravova jednistj, 2009. 720 s.
4. Ljubchenko P.M. (2012). Municypaljne pravo Ukrajinjy: navch. posib.; NDI derzh. bud-va ta misc. samovrjaduvannja. Kharkiv: FINN, 2012. 496 s.
5. Evropejskaja khartyja gorodov. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1303089&Site=COE&direct=true>
6. Batanov O.V. (2011). Municypaljna vlada v Ukrajinj: konstytucijno-pravovi problemy orghanizaciji ta funkcionuvannja: avtoref. dys. ... dokt. juryd. nauk: 12.00.02. Kyjiv, 2011. 39 s.
7. Arystotelj. Sochynenyja: v 4 t. T.4 / per. s drevnegrech.; obshh. red. A.Y. Dovatura. Moskva: Myslj, 1983. 830 s.
8. Bjudzhety 806 OTGh. Rejtyng za 9 misjacyv 2019 r. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11877>.
9. Nomenklatury terytorialjnykh odynycj dlja statystyky (NUTS). URL: https://ec.europa.eu/comm/eurostat/ramon/nuts/home_regions_en.html.