

УДК 342.1

СТРУКТУРА ТА ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ САМОВРЯДУВАННЯ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Кафарський В.І.Навчально-науковий інститут права
Національного університету водного господарства і природокористування**Коновеичук Х.Б.**Марковецька сільська рада Тисменицького району
Івано-Франківської області

У статті дається комплексний аналіз процесу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Досліджуються питання щодо формування представницьких органів управління в добровільно об'єднаній територіальній громаді. Проаналізовано основні функції та повноваження, які покладаються на органи самоврядування об'єднаної територіальної громади.

Ключові слова: представницька демократія, громадська думка, місцеві вибори, структура місцевої влади, виборча система.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими і практичними завданнями. Децентралізація влади поставила на порядок денний питання пов'язані з виборами представницьких органів об'єднаних територіальних громад. У зв'язку з цим виникають питання конституційно-правового забезпечення місцевих виборів представників територіальних громад до представницьких органів об'єднаної територіальної громади, виборів старост та їх повноважень. Саме ці питання і розглядаються у даній статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковане вирішення даної проблеми і на які спирається автор, зокрема на комплексні дослідження теорії та практики організації місцевого самоврядування О. Батано-

ва, І. Дробуш та ін., а також на наукові розвідки з питань законодавчого забезпечення виборів до представницьких органів об'єднаних територіальних громад А. Грицюка, В. Свистун, В. Теліпка, В. Федоренко.

Виділення раніше не вирішених частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Запропоноване законодавством представництво територіальних громад у виборних органах об'єднаних територіальних громад порушує права територіальних громад, вибори старост теж не узгоджуються з положеннями ч. 1 ст. 133, ч. 1, 3 ст. 140, ст. 141, ч. 1 ст. 143 Конституції України. Саме аналізу цих питань присвячена означена стаття.

Мета статті. Аналіз колізій у виборчому законодавстві, що регламентує вибори до місцевих

органів влади на рівні об'єднаних територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. Конституція України ст. 1 закріплює принцип побудови України як демократичної держави [1]. Демократія означає, що влада не лише належить народу, а й повністю здійснюється народом у різних формах, реально забезпечуючи участь населення в реалізації не тільки державної, але й місцевої влади. Основний Закон держави, якому належить верховенство в системі нормативно-правових актів, ст. 38 надає громадянам право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському і місцевому референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [1].

Участь громади у вирішенні місцевих справ може здійснюватися у двох формах: безпосередньо і через представників. Представницька демократія означає, що найважливіші суспільні справи вирішуються виборними представниками. Результат представницької демократії втілюється в формуванні єдиної громадської думки щодо обрання відповідних органів влади. Під громадською думкою розуміється сукупність думок людей щодо питань, які мають суспільний інтерес [2, с. 459]. В сільській громаді, де більшість жителів добре знає один одного, це дуже важлива форма вирішення назрілих питань та мобілізації місцевих органів на їх розв'язання.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України, зазначає, що «місцеві власті мають можливість визначати свої власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління» [3]. Відповідно, питання структури і чисельності органів управління є компетенцією ради об'єднаної громади. Структура місцевої влади – це ті компоненти, без яких вона не може функціонувати.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» структуру управління об'єднаної територіальної громади складають: сільський, селищний, міський голова; відповідна рада; виконавчий комітет ради; староста; територіальні підрозділи виконавчих органів ради об'єднаної громади. Через великий обсяг функцій та повноважень, які покладаються на новостворені об'єднані громади, відповідна рада, згідно ч. 4 ст. 54 цього закону, у межах затверджених нею структури та штатів може створювати відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів ради об'єднаної громади. Такі відділи та управління є підзвітними та підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядковані виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, говориться в ч. 2 цієї статті [4].

Вибори місцевої ради та голови об'єднаної територіальної громади проходять відповідно до Закону України «Про місцеві вибори». Згідно ч. 7 ст. 14 цього закону їх призначає Центральна виборча комісія [5]. Виборчий процес розпочинається за 50 днів до оголошення Центральною виборчою комісією дня голосування на виборах.

Зрозуміло, що порядок організації підготовки і ведення виборів, значною мірою і їх результати, залежать від того, якою є виборча система. Виборча система – це встановлений законодавством спосіб голосування, визначення його результатів і розподілу депутатських мандатів [6, с. 223]. Ст. 2 Закону України «Про місцеві вибори» передбачає кілька різновидів виборчих систем, які застосовуються при формуванні представницьких органів на місцевому рівні. Згідно ч. 2 ст. 2 цього закону у сільських, селищних об'єднаних територіальних громадах вибори ради проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія громади. Голови таких громад обираються за мажоритарною системою відносної більшості (в єдиному одномандатному виборчому окрузі, що збігається з територією громади) [5]. За мажоритарною виборчою системою обраним вважається той кандидат, який отримав у виборчому окрузі відносну більшість голосів виборців, тобто більше, ніж решта кандидатів, кожен окремо [6, с. 224].

Застосування того чи іншого типу виборчої системи на місцевих виборах часто визначається величиною територіальної громади, тобто кількістю виборців, які проживають в її межах. Слід зауважити, що під час прийняття нової редакції Закону «Про місцеві вибори» відбулось значне зменшення передбачуваної кількості депутатів місцевих рад, зокрема: п. 3 ст. 16 говорить, що кількість депутатів місцевої ради залежить від кількості виборців у цій громаді: а) до 1 тисячі виборців – 12 депутатів; б) від 1 тисячі до 3 тисяч виборців – 14 депутатів; в) від 3 тисяч до 5 тисяч виборців – 22 депутати; г) від 5 тисяч до 20 тисяч виборців – 26 депутатів; д) від 20 тисяч до 50 тисяч виборців – 34 депутати; е) від 50 тисяч до 100 тисяч виборців – 36 депутатів; є) від 100 тисяч до 250 тисяч виборців – 42 депутати; ж) від 250 тисяч до 500 тисяч виборців – 54 депутати; з) від 500 тисяч до 1 мільйона виборців – 64 депутати; и) від 1 мільйона до 2 мільйонів виборців – 84 депутати; і) понад 2 мільйони виборців – 120 депутатів [5].

Тобто, якщо до складу об'єднаної територіальної громади увійшло 10 сіл, кількість виборців в якій не більше 5 тис. осіб, то склад ради становитиме – 22 депутати. Це означає, що буде створено 22 округи. На території кожної із цих територіальних громад, за умови однакової кількості жителів, буде утворено по 2 округи. Тож кожна територіальна громада, що увійшла до складу об'єднаної територіальної громади, отримає по 2 депутата в раді. Але, якщо ж територіальні громади об'єднуються навколо громади, чисельність населення якої в рази перевищує їх кількість жителів, то зрозуміло, що і депутатів обраних від такої громади в раді об'єднаної територіальної громади буде більше. При такому розкладі сил в раді об'єднаної територіальної громади рішення можуть прийматися не на користь жителів територіальних громад, які до неї увійшли. І депутат, щоб представляти і захищати, в першу чергу, інтереси громади, від якої він обраний, не зможе впливати на рішення, які приймаються радою об'єднаної територіальної громади.

Крім того, Закон України «Про місцеві вибори» ч. 6 ст. 2 запроваджує новий вид виборів – додаткові вибори і встановлює, що «додаткові вибори депутатів сільських, селищних, міських рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади» [5]. Згідно ст. 8-1 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» добровільно приєднання до об'єднаної територіальної громади має право суміжна сільська, селищна територіальна громада, яка відповідно до перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області належить до цієї об'єднаної територіальної громади [7]. Втім, можливість об'єднання територіальних громад не тільки сіл, а й селищ та міст, на нашу думку, не узгоджується з ч. 1 ст. 140 Конституції України, згідно з якою територіальною громадою може бути лише «добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл», яке повинно мати статус адміністративно-територіальної одиниці [1]. Крім того, системний аналіз положень Конституції України свідчить про те, що система територіальних громад має відповідати системі адміністративно-територіального устрою, а не навпаки. Проведення додаткових виборів до рад об'єднаних територіальних громад призведе до істотних додаткових витрат та необхідності постійної організації додаткових виборів. З огляду на наведене доцільно розглянути можливість продовження повноважень депутатів відповідних рад територіальних громад, що приєднуються. Це пояснюється і тим, що ст. 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» не передбачає такої підстави дострокового припинення повноважень депутатів місцевих рад, як утворення об'єднаної територіальної громади або приєднання до неї нової територіальної громади та ліквідація відповідної ради [8].

Щодо виборів голови об'єднаної територіальної громади, то у мажоритарному окрузі обраним вважається кандидат, який одержав більшість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, стосовно інших кандидатів, які балотувалися у цьому окрузі. Зауважимо, що досить неоднозначною є легітимність сільських, селищних голів, якщо на їх підтримку подано 15-20% голосів виборців. «У результаті, обраний за такою системою кандидат, представлятиме не більшість виборців, зареєстрованих у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, а лише незначну їх частину...». В той час Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» наділяє сільських, селищних, міських голів вагомими повноваженнями як у сфері організації роботи місцевих рад та їх виконавчих органів, так і широкими представницькими повноваженнями [4]. На нашу думку, обсяг покладених на місцевих голів повноважень вимагає запровадження такої системи обрання відповідних посадових осіб на посаду, за якої вони б представляли більшість членів територіальної громади [9]. З такою позицією варто погодитися і передбачити повернення до системи простої більшості, коли обраними вважаються ті кандидати, за яких проголосували 50% + 1 виборець. Звичайно, це призведе

до збільшення витрат з державного бюджету, оскільки буде високою вірогідність другого туру, тим не менше рівень підтримки голів відповідною громадою значно зросте [10, с. 371].

Серед першочергових завдань, які повстали перед новообраними головами та депутатами – формування дієвого виконавчого комітету з відповідною структурою та повноваженнями. Виконавчий комітет – колегіальний орган, що утворюється за рішенням ради. Право на внесення пропозицій з подання кандидатур до складу виконкому належить голові. Рада може підтримати чи відхилити певну кандидатуру. Чинне законодавство не містить чітких вимог щодо кількісного чи персонального складу виконкому. Для депутатів місцевої ради існує пряма заборона на членство у виконкомі. При цьому в обов'язковому порядку до складу виконавчого комітету входять голова, секретар ради та староста відповідної громади.

Часто голови маніпулюють свідомістю громади і можуть включати до складу виконкому своїх заступників, керівників комунальних підприємств та осіб, які займають не останнє місце в об'єднаній територіальній громаді. Враховуючи те, що законодавство не визначає кількість членів виконкому, то це питання вирішується місцевою радою об'єднаної територіальної громади. Кількість членів у виконкомі є дискусійним питанням. Існують випадки, коли їх чисельність становить від 5 до 65 осіб. Але, на нашу думку, правильною слід визнати практику, коли чисельність виконкому становитиме 20-25% від загального складу ради. Таке твердження обґрунтовується тим, що виконком є виконавчим органом місцевої ради, що покликаний розв'язувати поточні та невідкладні питання життєдіяльності громади. Тим більше, що з початком добровільного об'єднання територіальні громади отримують великий обсяг повноважень у різних сферах життєдіяльності. Об'єднані громади самостійно планують та сприяють місцевому економічному розвитку; вирішують питання розвитку та утримання інфраструктури об'єднаної громади, планування розвитку території громади, питання будови території громади, благоустрою територій, житлово-комунальних послуг; утримання об'єктів комунальної власності; функціонування сфер соціальної допомоги, первинної охорони здоров'я та швидкої медичної допомоги, середньої, дошкільної та позашкільної освіти; культури та фізичної культури й спорту, охорони правопорядку (муніципальна варта); самостійно управляють пасажирськими перевезеннями на території громади. Тому важливо, щоб до складу виконавчого комітету були включені як жителі, які проживають в адміністративному центрі об'єднаної громади, так і жителі територіальних громад, що увійшли до її складу з пропорційним розподілом місць.

Важливим питанням, що виникає при створенні об'єднаних територіальних громад, є управління на рівні села, селища.

На рівні села, селища обирається староста, який представляє інтереси мешканців територіальної громади, в тому числі, на етапі формування та виконання бюджету, виконання програм тощо. Відповідно до ч. 2 ст. 14¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» старо-

ста обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі [4]. Очевидно, що цим законом виступає Закон України «Про місцеві вибори» [5]. Однак, обрання старост жителями сіл, селищ на прямих виборах поряд з виборами сільських, селищних, міських голів не узгоджується з положеннями ч. 1 ст. 133, ч. 1, 3 ст. 140, ст. 141, ч. 1 ст. 143 Конституції України. Так, зокрема, відповідно до ст. 141 Основного Закону територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування лише депутатів місцевих рад та сільського, селищного, міського голову [1].

Відповідно до ч. 6 ст. 2 Закону України «Про місцеві вибори» вибори старости проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входить територія відповідного населеного пункту (села або селища) у складі об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади [5]. Таким чином, обрання старости передбачатиме створення в межах окремого населеного пункту, що входить до складу добровільного об'єднання, одномандатного виборчого округу з виборів старости і проведення повної виборчої процедури – висування та реєстрація кандидатів, виборча кампанія, формування виборчої комісії, облаштування дільниці, друк бюлетенів, проведення виборів тощо.

Варто зазначити, що провести перші вибори старост одночасно з першими виборами рад та голів об'єднаних територіальних громад неможливо. Адже незважаючи на офіційний статус старости, саме рада об'єднаної територіальної громади визначає в яких саме громадах має бути староста, а в яких ні. Тому перше обрання старост в територіальних громадах повинно пройти після формування ради об'єднаної територіальної громади та прийняття нею рішення, в яких саме громадах проводити такі вибори. Існує загроза, що, зважаючи на суттєві фінансові витрати, пов'язані з забезпеченням обрання старост та подальшим їх функціонуванням, ради об'єднаної територіальної громади намагатимуться визначити мінімальну

кількість старост, яких треба буде обирати. Зрозуміло, що це обмежуватиме доступ до послуг мешканцям територіальних громад. Нажаль, закон не передбачає жодних числових критеріїв, які б гарантували наявність старости в територіальній громаді. Адже староста, який обирається жителями відповідної громади, має представляти та захищати в місцевій раді, в першу чергу, інтереси своїх виборців. Тим більше, що на старосту, як посадову особу місцевого самоврядування, покладено великий обсяг повноважень, до яких ст. 54¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відносить: 1) представляти інтереси жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; 2) брати участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій; 3) право на гарантований виступ на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, засіданнях її постійних комісій з питань, що стосуються інтересів жителів відповідного села, селища; 4) сприяти жителям відповідного села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування тощо. Цей перелік не є вичерпним, адже п. 13 ст. 54¹ цього Закону говорить, що староста може здійснювати й інші повноваження, визначені цим та іншими законами [4].

Висновок і перспективи подальших досліджень. Для того, щоб належним чином забезпечувати права жителів територіальних громад, які увійшли в добровільне об'єднання, ми пропонуємо: ч. 5 ст. 2 Закону України «Про місцеві вибори» викласти в такій редакції: «Вибори сільського, селищного, міського голови проводяться за мажоритарною системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входить територія відповідного села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища, територія об'єднаної сільської, селищної громади (далі – територія села, селища)...»; на законодавчому рівні визначити граничні норми щодо формування виконавчого комітету об'єднаної територіальної громади; закріпити в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» норму, згідно з якою рішення, які зачіпають інтереси відповідної громади, мають погоджуватися з старостою села та відповідним депутатом.

Список літератури:

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 року № 254-ВР (зі змінами та доповненнями) // ВР. – 1996. – № 30 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Грицюк А. Р. Громадська думка: поняття, функції. Правова держава / А. Р. Грицюк. – Випуск 17. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. – С. 458-464.
3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної ради України. – 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
5. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-19/page>
6. Шляхтун П. П. Конституційне право України: Підручник / П. П. Шляхтун. – К.: «Освіта України», КНТ. – 2008 р. – 592 с.
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

8. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 № 93-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/93-15>
9. Ковриженко Д. Актуальні проблеми правового регулювання місцевих виборів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?w2r&d=357>
10. Кафарський В. І. Політичні партії України: конституційно-правове регулювання організації та діяльності: Монографія / В. І. Кафарський. – К.: Логос, 2008. – 560 с.
11. Свистун В. Децентралізація управління: переваги і недоліки // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lib.iitta.gov.ua/2211/1/Свистун.PDF>

Кафарский В.И.

Учебно-научный институт права

Национального университета водного хозяйства и природопользования

Коновеичук К.Б.

Марковецкий сельский совет Тисменицкого района

Ивано-Франковской области

СТРУКТУРА И ФУНКЦИИ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ ОБЪЕДИНЕННОЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОБЩИНЫ

Аннотация

В статье дается комплексный анализ процесса реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине. Исследуются вопросы формирования представительных органов управления в добровольно объединенной территориальной общине. Проанализированы основные функции и полномочия, которые возлагаются на органы самоуправления объединенной территориальной общины.

Ключевые слова: представительная демократия, общественное мнение, местные выборы, структура местной власти, избирательная система.

Kafarskyj V.I.

Institute of Law

National University of Water and Environmental Engineering

Konoveychuk Ch.B.

Markovetska Village Council Secretary of Tysmenytsya District
of Ivano-Frankivsk

THE STRUCTURE AND FUNCTIONS OF GOVERNMENT AUTHORITY OF THE UNITED LOCAL COMMUNITY

Summary

The comprehensive analysis of the local selfgovernment reform process and territorial organization of power in Ukraine is given in the article. The problems on forming of representative governing bodys in the voluntary united local community are explored. The basic functions and powers that are relied on selfgovernments athority of the united local community are analyzed.

Keywords: representative democracy, public opinion, local elections, the structure of local government, the electoral system.