

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ЛАД ТА
ПРАВА ЛЮДИНИ. ПИТАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНОГО ТА
ФІНАНСОВОГО ПРАВА.
АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО**

Козлов М.В.

**СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ» І «ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ
ГРОМАДИ» У МІЖНАРОДНОМУ ТА В
НАЦІОНАЛЬНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ**

УДК 352

Постановка проблеми. Для визначення поняття «місцеве самоврядування», спочатку звернемося до Конституції України. Стаття 7 визначає, що «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» [1].

Таким чином, місцеве самоврядування в Україні визначається як одна із форм народовладдя. Згідно ст. 5 Конституції: «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування».

Виклад основного матеріалу дослідження. У офіційному тлумаченні Конституційного Суду України наголошується взаємозв'язок безпосередньої та представницької (в структурі якої – органи місцевого самоврядування) форм здійснення влади, а також наголошується «відсутність переваги жодної з цих форм здійснення влади народом» [2].

Отже, місцеве самоврядування як форма реалізації народовладдя є рівно важливою, тобто знаходиться на одному щаблі із базовими інститутами безпосередньої демократії (вибори, референдуми).

За ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування визначається 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. Можна зробити висновок, що Конституція розкриває поняття місцевого самоврядування у аспекті права, яким наділяється територіальна громада, визначена як суб'єкт який здійснює це право (ч.3 ст. 140) [1].

Важливим нормативно-правовим актом, що створює правові засади здійснення місцевого самоврядування в Україні є Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року. Зокрема він дає визначення поняттю місцевого самоврядування, розширюючи у статті другій конституційну дефініцію: «Місцеве самоврядування в Україні – це 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» [3].

Серед міжнародних документів, що дають легальне визначення поняття місцевого самоврядування, є офіційна редакція Європейської хартії місцевого самоврядування. У ст.3 Хартії це поняття визначається в як «право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення» [4].

Порівнявши конституційне визначення місцевого самоврядування із тим, яке містить Європейська Хартія місцевого самоврядування, не важко помітити, що в ньому відсутнє одне з ключових словосполучень – спроможність, що означає за Великим тлумачним словником сучасної української мови – здатність до здійснення чого-небудь або наявність умов, сприятливих для чого-небудь, обставин, які допомагають чомусь [5,с.1182]. Однак цей недолік законодавець виправив у ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» застосувавши термін «реальна здатність». Тому, є всі підстави вважати синонімами терміни «спроможність» і «здатність».

Очевидно, що визначення місцевого самоврядування у законі розширене порівняно із конституційним, оскільки самоврядування розглядається не лише як право, а також як «реальна здатність». Тобто, хоча право на місцеве самоврядування і гарантується Українською державою, місцева громада, що є суб'єктом цього права, має до того ж бути «реально здатною» його реалізувати. В свою чергу, це може бути підставою в майбутньому для реформування місцевого самоврядування в контексті визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатної забезпечити доступність та якість адміністративних та соціальних послуг, що надаються такими органами.

Ще одна проблема визначення місцевого самоврядування полягає в тому, що згідно з Європейською Хартією «місцеве самоврядування - це право і спроможність органів місцевого самоврядування...», а відповідно до Конституції і Закону «місцеве самоврядування - це право і реальна здатність територіальної громади...»

Отже, Європейська Хартія вважає основним суб'єктом самоврядування «органи місцевого самоврядування», а в Конституції і Законі України цим суб'єктом визнається, насамперед, «територіальна громада».

Подібний підхід створює проблеми стосовно визначення форми і міри відповідальності територіальної громади. А тому, незважаючи на визначення поняття «місцеве самоврядування», що містить Конституція і Закон, є те, що тут не визначено під чію відповідальність воно здійснюється. Впроваджуючи місцеве самоврядування самостійно, як це передбачено Конституцією і Законом, територіальна громада, як основний суб'єкт місцевого самоврядування, не несе ніякої юридичної відповідальності. Адже чинним законодавством юридична відповідальність такого суб'єкта права, як територіальна громада, не передбачена.

У зв'язку з цим, позбавлене будь-якого юридичного й логічного змісту положення Закону, за яким місцеве самоврядування самостійно здійснюється територіальною громадою, а відпові-

дальність за це покладається на органи та посадові особи місцевого самоврядування: «Місцеве самоврядування - це право та реальна здатність територіальної громади... під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення...». [3].

Надзвичайно важливою проблемою у визначення місцевого самоврядування в Конституції і Законі України можна вважати відсутність мотиваційної (рушійної) сили суб'єктів його здійснення. Так, Конституція і Закон уповноважують суб'єктів місцевого самоврядування «...вирішувати питання місцевого значення» не замислюючись на їх природі, важливості, черговості тощо. Крім того, «...питання місцевого значення» є явищем статичним, яке взагалі може не вирішуватись тривалий час, наприклад за відсутності державного фінансування можуть не здійснюватися делеговані повноваження виконавчої влади. Тому в Європейській хартії місцевого самоврядування передбачено, що органи місцевого самоврядування, здійснюють регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції у своїй діяльності виходять, передусім, з інтересів населення відповідної території (локальних, а не загальнодержавних інтересів). Саме в площині локального інтересу і знаходиться ідея місцевого самоврядування, яка ґрунтується на повному і всебічному забезпеченні громадянських і політичних прав і свобод людини, встановлених Конституцією та гарантованих державою. Поляризація інтересів центру і місць – основа зародження місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим, поняття «місцеве самоврядування», яке міститься в Конституції і Законі, є значно переобтяженим. Зайвими є такі словосполучення, як «гарантоване державою» (адже хіба можливі «гарантовані державою права» поза межами Конституції і законів України?) та «жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста». Останнє словосполучення передбачає ще і можливість існування територій, які не підпадають місцевому самоврядуванню, тобто таких, які не відносяться до села, селища або міста.

Отже, в ситуації яка склалась, одне поняття, будучи частково позбавленим логіки й правового змісту, містить у собі інше поняття, причому неповне і фрагментарне, (поняття «територіальної громади», яке визначене в ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [3]. Крім того, переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявились неспроможними до виконання усіх повноважень місцевого самоврядування, що становить основну проблему у його визначенні.

В юридичній науці існує величезна кількість визначень поняття «територіальної громади». Багато вчених виступають за спрощене поняття територіальної громади (колективу). Відомий український дослідник місцевого самоврядування О.В. Батанов підкреслює, що в конституційно-правовій літературі територіальний колектив визначався як «об'єднання людей, яке складається в результаті об'єктивно необхідного поділу території держави на складові частини, в кожній з яких забезпечується функціонування єдиної державної влади, а також партійних та громадських організацій», як «самоврядне об'єднання громадян за місцем проживання», «колектив трударів, об'єднаних територіальною спільністю», «соціально організована група людей, які відносно компактно проживають на певному просторі та об'єднані вирішенням завдань за місцем мешкання», «місцева спільнота – сукупність людей, що складають населення самоврядних одиниць», «громадяни, населення (місцева спільнота)», «соціальна спільність – населення міст, сіл та ін.», «міське співтовариство, самоврядна, відокремлена від державних органів співдружність громадян». [6,с.50]

При цьому О.В. Батанов солідаризується з думкою М.О. Баймуратова, який вважає, що за такого спрощеного ставлення до територіальної громади втрачається соціально-правова сутність цього феномена, котрий містить у собі поняття населення як спільноти жителів (місцевої спільноти), що об'єднані спільною діяльністю, інтересами та цілями щодо задоволення потреб, пов'язаних з побутом, середовищем мешкання, відпочинком,

навчанням, спілкуванням і подає своє узагальнююче розгорнуте визначення «територіальна громада (колектив) – це територіальна спільність, що складається з фізичних осіб – жителів, що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру» [6, с.51, 56]

Не важко помітити, що це визначення О.В.Батанов не вносить за межі розділу XI Конституції України, додаючи такі терміни як «фізичні особи», «муніципальні структури», «територіально-особистісні зв'язки системного характеру», при цьому він обходить таке положення Європейської хартії про місцеве самоврядування як інтереси місцевого населення. Крім того, О.В.Батанов не виокремив особливості указану в Хартії щодо здійснення місцевого самоврядування на засадах «...спроможності органів місцевого самоврядування», які є похідними від спроможності територіальних громад. Тому останні не варто і неможна обмежувати територіальними кордонами села, селища, міста, враховуючи спільний місцевий інтерес.

Проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» запропонований Урядом Тимошенко, зокрема, віце-прем'єр-міністром Романом Безсмертним і міністром регіонального розвитку і будівництва України Василем Куйбідою містить, на наш погляд, перспективу оптимізації поняття територіальної громади. Так ст. 4 цього проекту Закону визначає: «Адміністративно-територіальна одиниця (надалі – АТО) – це цілісна частина території України, що є територіальною основою для організації та діяльності органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади. В Україні встановлюється три рівні адміністративно-територіальних одиниць: громади, райони, регіони, створенні у відповідності до положень цього закону. ...» [7].

В ст.6 проекту подається дефініція громади як територіальної основи для організації та діяльності органів місцевого самоврядування. «Громадою, - зазначено в проекті, - є адміністративно-територіальна одиниця базового рівня, що відповідає ознакам, визначеним статтею 5 цього Закону з уточненнями, визначеними цією статтею, що складається з одного або декількох поселень, має визначені в установленому законом порядку межі території та є територіальною основою для діяльності органів місцевого самоврядування з надання жителям визначеного законом переліку публічних послуг».

Стаття 5 проекту Закону наголошує на головних ознаках адміністративно-територіальної одиниці. Зокрема, АТО повинна мати такі головні ознаки: кадрова, інфраструктурна, фінансова спроможність органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади виконувати повноваження, визначені законодавством за відповідним рівнем АТО в повному обсязі; стійкість до демографічних, економічних викликів та позитивна перспектива соціально-економічного розвитку; відсутність в її межах інших АТО того ж рівня або АТО нижчого рівня, що перебувають в юрисдикції інших АТО її рівня; однорідність - диспропорції за площею в межах одного рівня та типу АТО повинні вкладатись у межі статистичних відхилень, допустимих для вироблення єдиної державної регіональної політики; наявність поселення, що виконує функції адміністративного центру АТО; низький рівень дотаційності місцевого бюджету; відповідність, як правило, кількості отримувачів публічних послуг в АТО нормам навантаження на бюджетні установи, законодавчо визначеним для цього рівня АТО.

Висновки. Впровадження такої моделі адміністративно-територіального устрою в Україні можливе тільки за умови прагнень (інтересу) Українського народу та волі політичного керівництва держави і можливості інвестування в цю реформу значних фінансових ресурсів.

За обставин реалізації цих положень в чинному законодавстві України, можна констатувати сприйняття нашою державою

положень Європейської хартії про місцеве самоврядування з однієї сторони та створення ефективної моделі місцевого самоврядування з іншої.

1. Конституція України - Закон України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// rada.gov.ua](http://rada.gov.ua).
2. Рішення конституційного суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http:// rada.gov.ua>.
4. Європейська Хартія про місцеве самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. Хартію ратифіковано Законом № 452/97-ВР (452/97- ВР) від 15.07.97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http:// rada.gov.ua>.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови/уклад. І голов. ред. В.Т.Бусел. – К.; Ірпінь ВТФ «Перун», 2002. – 1440с.
6. Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. Монографія. – К.: Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України, 2001. – 260с.
7. Проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» проект від 01.06.2010 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http:// rada.gov.ua>.

Козлов М.В. Співвідношення понять «місцевого самоврядування» і «територіальної громади» у міжнародному та в національному праві України.

Стаття присвячена дослідженню співвідношення понять місцевого самоврядування та «територіальні громади» у міжнародному і національному праві в умовах розбудови держави України.

Ключові слова: територіальна громада, місцеве самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування, громади.

Козлов Н.В. Соотношение понятий «местного самоуправления» и «территориальной громады» в международном и в национальном праве Украины.

Статья посвящена исследованию соотношения понятий «местное самоуправление» и «территориальные громады» в международном и национальном праве в условиях развития государства Украина.

Ключевые слова: территориальная громада, местное самоуправление, Европейская хартія о местном самоуправлении, громады.

Kozlov M.V. Value concepts of «local government» and «local communities» in the international and domestic law in Ukraine.

The research is dedicated to the relationship between the concepts of local government and municipalities in the international and domestic law in conditions of the state of Ukraine.

Key words: local community, local government, the European Charter of Local Self-Government, community.

Олійник А.Р.

РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ПОДАТКОВОГО ОБОВ'ЯЗКУ: ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА НОРМ ОСНОВНОГО ЗАКОНУ УКРАЇНИ ТА РУМУНІЇ

УДК 347.73

Незважаючи на істотний рівень удосконалення податкового законодавства, запропонованого Податковим кодексом України, його положення потребують подальшого доопрацювання відповідно до міжнародних принципів оподаткування, загалом, та положень права Європейського Союзу, зокрема.

Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р. №1629-IV визначає механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Цей механізм включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування [1].

На внутрішньодержавному рівні, Указом Президента України №128/2013 від 12.03.2013 р., затверджено Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», метою якої є адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу та Світової організації торгівлі, посилення фінансової та бюджетної дисципліни [2]. Станом на сьогодні в Україні відсутні спеціальні комплексні дослідження регламентації податкового обов'язку в Україні та Румунії на підставі порівняльної характеристики