

самоврядування. Серед основних є: нерівномірний розвиток громад у сільській місцевості та містах; триваюча демографічна криза, яка призводить до наростаючого зменшення населення, особливо у сільській місцевості, що зумовлює нездатність місцевих органів влади в повному об'ємі здійснювати свої повноваження відповідно до національного законодавства в обох країнах.

З цього приводу Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи у Рекомендаціях 348 (2013) до України [1] висловлено стурбованість у зв'язку з відтоком населення із сільської місцевості, що спричиняє демографічний занепад і складнощі у підтримці життєздатності місцевої економіки в багатьох муніципалітетах, а також повернення до централізації повноважень у малих містах через передачу цих повноважень знову до державних органів до цього наданих органам місцевого самоврядування.

Для обох країн постало завдання виправити таку ситуацію і збалансувати розвиток громад, не допускати зміцнення централізації повноважень державних органів у вирішенні питань місцевого значення. Заохочувати добровільне об'єднання місцевих органів влади, у спосіб, визначений центральними органами влади, наприклад, шляхом злиття громад та їх міжмуніципального співробітництва.

Частково ці завдання намагались вирішити шляхом прийняття Закону України №2217а «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»[2], який в певній мірі відтворює польську модель місцевого самоврядування. Однак цей законопроект не був остаточно розглянутим і прийнятим Верховною Радою України.

Європейська Хартія місцевого самоврядування (надалі Хартія)[3], ратифікована в Польщі в 1994 році і називається *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*[4]. В статті 3 *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego* визначено «Przez samorząd lokalny rozumie się prawo i rzeczywistą zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania, w ramach prawa...» Що перекладається «Місцеве самоврядування означає право та реальну здатність місцевих громад регулювати та керувати відповідно до закону...». Важливо зазначити, що не органів місцевого самоврядування як в Україні, а місцевих спільнот або громад.

За нормами Конституції Польщі територіальний устрій країни забезпечує децентралізацію публічної (державної) влади. Основний територіальний поділ держави визначається законом, який передбачає соціальні, економічні та культурні зв'язки, які забезпечують територіальним одиницям здатність виконувати свої державні обов'язки (ст. 15). Сукупність мешканців основного територіального розподілу становить, згідно з правом, об'єднання (спільноту) самоврядування (ст. 16)

В Законі Польщі «Про самоврядування гмінне» [7], надалі Закон положення ст. 16 Конституції Польщі знайшло своє продовження, а саме «Мешканці гміни створюють самоврядну спільноту (громаду) відповідно до законодавства».

У цьому Законі під гміною слід розуміти самоврядну громаду і відповідну територію» (ст. 1). «Гміна виконує публічні завдання від свого імені

та під свою відповідальність. Гміна наділена правосуб'єктністю. Самостійність гміни захищається в судовому порядку» (ст. 2).

Ці положення кореспондуються з нормами Конституції Польщі[3], а саме:

ст. 164 Основною одиницею територіального самоврядування є громада (gmina). Громада виконує усі завдання територіального самоврядування, невіднесені до компетенції інших одиниць територіального самоврядування.

Ст. 165 Одиниці територіального самоврядування є юридичними особами. Їм належить право власності та інші майнові права.

Ст. 169 Одиниці територіального самоврядування виконують свої завдання через представницькі органи (organy stanowiące) і виконавчі органи.

У зазначеному вище Звіті [4] зазначено, що під час моніторингового візиту, делегація була проінформована про нещодавні процеси рецентралізації, що зменшують обсяг повноваження раніш переданих місцевій спільноті від регіональних органів влади. Дуже часто така рецентралізація пояснюється виконанням директив ЄС. Так централізація відбулась у наступних сферах повноважень: сільськогосподарських (з питань підтримки фермерів), охорони довкілля (розподіл коштів ЄС), водними ресурсами, у тому числі органів влади проти повені, компетенцій ветеранів, компетенцій з управління школами, компетенцій у сфері сімейних пільг, батьківських пільг і одноразової допомоги при народженні дитини. З цих причин доповідачі дійшли висновку, що стаття 3 Хартії лише частково дотримується в Польщі.

Можливість об'єднання громад (одиниць територіального самоврядування) передбачена ст. 172 Конституції Польщі «Одиниці територіального самоврядування можуть об'єднуватися», польською мовою «Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo zrzeszania się». В словнику: Słownik języka polskiego PWN[8] маємо таке тлумачення Zrzeszyć się — zrzeszać się «utworzyć zrzeszenie». Що в свою чергу можна перекласти українською мовою, відповідно до польсько-українського словника - як створювати (формувати, засновувати) об'єднання (товариство, союз).

Умови і порядок такого об'єднання передбачено ст. 4 Закону Польщі «Про самоврядування гмінне»[5]. Так, 15 травня 2015 року до цього Закону були прийняті зміни, які набули чинності з 01 січня 2016 року щодо об'єднання громад. Цими змінами передбачені норми, які підвищують стимули для об'єднання та визначають принципи такого злиття декількох громад в одну. Фінансовими перевагами об'єднання громади є збільшення надходжень на 5% від адміністрування податку на доходи фізичних осіб такої новоствореної гміни. При цьому величина прибуткового податку на одного мешканця гміни не може бути нижчою за показник до об'єднання громад.

Для злиття (об'єднання) гмін вводиться інститут повноважного представника з питань об'єднання. Такого представника призначає Голова Ради Міністрів Польщі. У нього є два напрямки основних завдань: це організаційні та розпорядчі повноваження щодо діяльності новоутвореної гміни. Він зобов'язаний підготувати новий офіс органу управління громади. Оцінити, які організаційні структури нової громади залишаються, а які ліквідуються (не

відповідають вимогам і принципам цього Закону), включаючи допоміжні органи, такі як старости. Також він забезпечує фінансування діяльності новоствореної гміни до дня прийняття першого бюджету нової громади. Підготовлений уповноваженою особою перехідний бюджет нової громади, узгоджується з регіональною контрольною (рахунковою) палатою і є підставою для фінансування видатків такої громади.

Гміна, створена в результаті об'єднання декількох громад, отримує всі їх права та обов'язки до злиття, включаючи адміністративні і судові. Тобто існує повне правонаступництво по адміністративних актах, виданих окремими громадами до злиття і по участі в судових справах гміни як сторони процесу.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [6] прийнятий Верховною Радою України 05.02.2015, регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад. Закон містить певні неузгодженості, а саме: ініціаторами добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст можуть бути і члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи. Місцевий голова забезпечує вивчення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення. Порядок проведення громадського обговорення з питань, передбачених цим Законом, визначається місцевою радою.

При цьому Перспективний план формування територій громад областей розробляється, відповідною обласною державною адміністрацією згідно з методикою формування спроможних територіальних громад і охоплює всю територію області. В подальшому схвалюється відповідно обласною радою за поданням відповідної обласної державної адміністрації та затверджується Кабінетом Міністрів України. Тому місцеві ініціативи з приводу об'єднання громад до уваги можуть не братись.

Підсумовуючи викладене можна зробити наступні висновки:

Конституція Польщі та Закон Польщі «Про самоврядування гмінне» визначає громаду (гміну) як її мешканців, які створюють самоврядну спільноту. Таке визначення спирається на польський переклад європейської Хартії місцевого самоврядування. В свою чергу така громада має правосуб'єктність юридичної особи, якій належать права власності та інші майнові права. Свої публічні завдання гміни виконують через представницькі і виконавчі органи. Натомість в Україні територіальна громада не є юридичною особою, хоча має майнові права (суб'єкт права комунальної власності), якими розпоряджаються під власну відповідальність відповідні юридичні особи такі як сільські, селищні і міські ради. За діяльністю яких майже відсутній дієвий контроль з боку мешканців громади.

Після завершення процесу об'єднання громад в Україні, необхідно передбачити законодавчі норми, які будуть попереджати та унеможлиблювати процеси рецентралізації владних повноважень, які вже передані від державних органів до територіальних громад, як це відбувається на даний час в Польщі.

В конституції України необхідно передбачити об'єднання саме громад, а не їх представницьких органів як є наданий час. Для цього розглянути просте формулювання ст. 172 Конституції Польщі «Одиниці територіального самоврядування можуть об'єднуватися» і виробити власне. По перше це буде відповідати філософії Європейської Хартії, а по друге дає можливість більш точно визначати конституційний статус громади як окремого суб'єкта, що відповідно дозволить розвивати її правовий статус.

На сучасному етапі, після 5 років від початку реформ, Україні вже слід переймати позитивний досвід Польщі щодо порядку проведення консультацій із мешканцями громад, які є в планах до об'єднання, але його процес заблоковано. Слід керуватись положенням про те, що місцеві вибори в 2020 році мають проходити на основі укрупнених територіальних громад. Для цього місцевим державним органам влади вже слід готувати, узгоджувати і проводити адміністративні заходи щодо об'єднання громад, використовуючи польський досвід. Ключовим елементом в таких адміністративних заходах є дотримання ст. 5 Європейської Хартії в Україні, як того вимагають рекомендації європейських інституцій.

Список використаних джерел

1. Пояснювальний огляд (меморандум) 25 сесії жовтень 2013 року Конгресу Місцевих та Регіональних влад Ради Європи на тему «Місцева і регіональна демократія в Україні»<https://rm.coe.int/168071a834>
2. Проект закону України №2217а «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812
3. Європейська хартія місцевого самоврядування
https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036
4. EuropejskaKartaSamorząduTerytorialnego<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19941240607>
5. Закон Польщі «Про самоврядування гмінне»
<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19900160095>
6. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

Халюк Сергій,

доцент кафедри конституційного права та прав людини НАВС, к.ю.н., доцент

ВІД ВИЩОЇ РАДИ ЮСТИЦІЇ ДО ВИЩОЇ РАДИ ПРАВОСУДДЯ

Реформування Вищої ради юстиції в Україні на сьогодні втілено в перетворенні останньої у Вищу раду правосуддя та прийнятті Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року. Таке реформування є одним з елементів системи трансформації судової влади в Україні, яка в даний момент активно реалізовується. Тож, можна констатувати, що Вища рада правосуддя як орган, який здійснює свої повноваження, став правонаступником