

ного дела, так и на нормы Таможенного Союза. Это в первую очередь связано с тем, что 70% внешнеторгового оборота России приходится на страны, чье законодательство построено на принципах Конвенции, а также с тем, что в рамках присоединения России к ВТО происходит процесс приведения отечественного законодательства в соответствие с международными стандартами. В связи с этим, следует отметить принятие нового Таможенного кодекса Таможенного Союза, вступившего в силу 1 июля 2010 года новый Таможенный кодекс не только принят в соответствии с положениями Киотской конвенции, но и по результатам всестороннего анализа, проведенного экспертами Всемирной таможенной организации, получил одобрение как нормативный акт, полностью соответствующий требованиям международного права.

Ратификация Киотской конвенции имеет как макроэкономическую, так и правовую значимость. В первом случае России, как участнику Таможенного Союза, стоит рассчитывать на повышение инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности экономики. В качестве правового аспекта можно назвать облегченный доступ к международной таможенной информации, а главное – защищенность участников международных торговых отношений.

Литература

1. Глазунова Н.А. Новая философия таможенного контроля в соответствии с Киотской конвенцией [Текст] // Промышленник России. – 2009. – № 2. – С.32-35.
2. Дудкова В. Как правильно присоединиться к Киотской конвенции [Текст] // Таможня. – 2007. – № 21. – С. 24.
3. Таможенный кодекс РФ [Текст]: федер. закон от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ. (в ред.20.10.2010 г.) // Справочная правовая система «Консультант-Плюс».
4. Таможенный кодекс таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе таможенного союза [Текст]: решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 17) // Справочная правовая система «Консультант Плюс».
5. Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киотская конвенция) [Электронный ресурс]. – URL: http://www.wcoomd.org/Kyoto_New/Content/content.html. (дата обращения 15.12.2011 г.)

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ГРОМАДА – ОСНОВНОЙ СУБЪЕКТ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

*Е.В. Мирошников
г. Белгород, Россия*

Решение многих актуальных проблем в теории и практике местного самоуправления неразрывно связано с исследованием организационных и функциональных проявлений жизнедеятельности человека по месту проживания. Поскольку местное самоуправление является, прежде всего, выражением самоорганизации, самодеятельности, самодисциплины граждан, то его формирование как целостной системы в рамках всего общества должно происходить в первую очередь на его низовых ступенях, в первичных звеньях [6, 46]. Внешним формальным выражением самоуправления жителей населенных пунктов Украины выступают территориальные громады – первичные субъекты публичной власти на местном уровне.

Понятие «территориальная громада» как в трудах украинских ученых, так и в действующем законодательстве Украины характеризуется различными подходами и квалифицирующими признаками. При обозначении таких общностей, за время становления института местного самоуправления в Украине, законодатель оперировал различными терминами: «территориальная самоорганизация граждан», «граждане, которые проживают на территории», «население административно-территориальных единиц», «территориальный коллектив граждан».

Действующая Конституция Украины и Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» вводят в законодательство понятие «территориальная громада», под которой понимается совокупность жителей, объединенных постоянным проживанием в границах села, поселка, города, которые являются самостоятельными административно-территориальными единицами, либо добровольное объединение жителей нескольких сел, которые имеют единый административный центр [3].

Ст. 6 указанного закона закрепляет принципиальное положение о статусе территориальной громады, называя ее первичным субъектом местного самоуправления, основным носителем его функций и полномочий. В.Э. Телипко считает, что социально-правовая структура территориальной громады включает в себя понятие населения как социальной общности жителей, объединенных совместной деятельностью, интересами и целями по удовлетворению потребностей, связанных с бытом, средой проживания, отдыхом, обучением, общением [14, 441-442].

Признание территориальной громады в качестве первичного субъекта местного самоуправления в Украине стало важнейшим шагом на пути построения демократического правового государства. По мнению В.В. Кравченко, Конституция Украины пошла дальше европейской демократической государственно-правовой традиции, которая в Европейской Хартии о местном самоуправлении трактует его как право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и руководить ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. В отличие от Хартии Конституция Украины на первое место ставит территориальную громаду, а не органы местного самоуправления, опираясь в основном на положения общественной теории местного самоуправления [8].

Противоположной позиции придерживается В. Куйбида, выступающий за разграничение полномочий и функций органов местного самоуправления в зависимости от уровня административно-территориальных единиц в соответствии с принципом субсидиарности. Такой путь потребует внесения изменений в Конституцию Украины и принятие нового закона «О местном самоуправлении в Украине» [10].

На наш взгляд, приведение Конституции и законодательства Украины в соответствие с европейскими стандартами, закрепленными Хартией, приведет к увеличению проблем в данной сфере. Потребуется масштабная правовая, организационная, материально-финансовая реформа уже сложившейся системы местного самоуправления, при этом будут затронуты историко-культурные самоуправляемые традиции в Украине. Таким образом, следует создавать эффективную систему местного самоуправления на основе существующей в Украине конституционно-правовой модели, развивая гражданское общество, повышая активность граждан в решении вопросов местного значения, не прибегая к коерным преобразованиям.

Территориальная громада – это сложная «кумулятивная» форма общественной организации, совокупность людей (местных жителей), ассоциированных на публичных принципах в границах определенной территории, объединенная разноплановыми признаками системного характера: демографическими, территориальными, правовыми, политическими, экономическими, профессиональными, языковыми, религиозными, культурными. Это объединение, которое, не исключая права человека на индивидуальность, консолидирует усилия многих для достижения желаемого всеми результата. Иными словами, достигается реализация частных целей в публично-правовой форме [4, 362].

В конституционно-правовой литературе приводится различное понимание «территориальной громады», например:

– территориальная громада – это первичный субъект местного самоуправления, который складывается из жителей (граждан Украины, иностранных граждан, лиц без гражданства, беженцев и вынужденных переселенцев), которые постоянно проживают, трудятся на территории села (или добровольного объединения нескольких сел), поселка либо города, непосредственно или через сформированные ими муниципальные структуры, ре-

шают вопросы местного значения, имеют общественную коммунальную собственность, уплачивают местные налоги и сборы и связаны индивидуально-территориальными связями системного характера [4, 364];

– территориальная громада – это совокупность граждан Украины, которые совместно проживают в городском или сельском поселении имеют коллективные интересы и указанный в законе правовой статус [9, 77];

– территориальная громада – это социальная основа самоуправляемых территорий, которая состоит из лиц – граждан, иностранцев, лиц без гражданства, которые постоянно проживают на данной территории (или имеют на территории недвижимое имущество, либо являются плательщиками коммунальных налогов) [12, 67].

В Конституции Украины обозначении понятия «местное самоуправление» используется термин «жители», что привело к различному его толкованию в научной литературе. Доминирующей является позиция, согласно которой членами территориальной громады являются граждане Украины, иностранные граждане, лица без гражданства, беженцы и вынужденные переселенцы, пребывающие на территории Украины на законных основаниях. Однако такой подход является весьма противоречивым. В данном случае мы согласны с мнением П.М. Любченко, который путем системного анализа конституционных норм и действующего законодательства Украины приходит к выводу, что иностранцы, апатриды, беженцы и вынужденные переселенцы не могут быть членами территориальной громады, даже если имеют в собственности недвижимость, уплачивают налоги и сборы. Источником власти в Украине в соответствии с Конституцией является Украинский народ. Под этой категорией понимается вся национально-этническая общность, а совокупность граждан Украины. Таким образом, только граждане Украины являются источником власти, в том числе и муниципальной, в качестве членов территориальной громады. Кроме того, неграждане Украины не имеют реальной возможности принимать участие в решении вопросов местного значения, так как не могут участвовать в управлении делами государства, в местных выборах и референдумах, не пользуются правом доступа к государственной и муниципальной службе и т.д. [11, 146-148]. Включение в число членов территориальной громады иностранцев, лиц без гражданства, беженцев, вынужденных переселенцев возможно только при условии предоставления им равных с гражданами Украины прав и возможностей для участия в формировании органов местного самоуправления, местных выборах и референдуме, как это имеет место в Испании, Нидерландах, Португалии и других государствах Европы.

Подводя итог анализу различных подходов, выделим следующие характерные признаки территориальных громад:

- территориальный – связан с «дислокацией» местного самоуправления на уровне села, поселка, города, как территориальной основы муниципальной демократии;
- интегративный – территориальная громада возникает на основе объединения всех жителей, которые проживают на определенной территории независимо от того, гражданами какого государства они являются (важен факт проживания на данной территории);
- интеллектуальный – обусловлен наличием у жителей общих интересов, которые имеют специфический характер и проявляются в виде широкого спектра системных индивидуально-территориальных связей;
- признак собственности – вытекает из права местного сообщества иметь общественную коммунальную собственность;
- фискальный – обусловлен тем, что члены территориальной громады являются плательщиками местных налогов и сборов [3, 122-123].

Данные признаки в совокупности создают системные связи «территориально-личностного характера» и очерчивают структурно-функциональный характер территориальной коллектива, но они дают всего лишь внешнее атрибутивное описание понятия «территориальная громада», не раскрывая его специфики как особой малой социальной общности («микроколлектива») с присущими ей демографическими, организационными,

экономическими, социально-психологическими, географическими и иными особенностями. Так, в соответствии с действующим законодательством Украины и с учетом исторического опыта становления местного самоуправления, оно может оптимально осуществляться только с учетом местных особенностей и традиций. Так, например, согласно статье 19 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине», с целью учета исторических, национально-культурных, социально-экономических и других особенностей осуществления местного самоуправления представительный орган местного самоуправления на основе Конституции Украины и в рамках закона о местном самоуправлении может принять устав (статут) территориальной громады села, поселка, города. Также в статье 22 данного закона устанавливается, что территориальные громады сел, поселков, городов могут иметь собственную символику (герб, флаг), которая отображает их исторические, культурные, социально-экономические и иные местные особенности и традиции [2].

На наш взгляд, исторические и культурные традиции в процессе территориальной организации самоуправления является одним из ключевых признаков территориальных громад. Традиции выступают составным и неотъемлемым элементом местного сообщества, способном накопления жизненно важных моделей поведения и взаимоотношений. Дело в том, что эффективность местного сообщества, сплоченность на местном уровне, следовательно, потенциальная сила и эффективность местного самоуправления во многом зависит от наличия и консолидации местного населения вокруг общей истории, культуры и структуры самоидентификации на данной географической территории [13].

Важным интегративным признаком территориальной громады является также наличие системы социально-обусловленных интересов. Интересы жителей – движущая сила муниципальной власти, являющаяся чрезвычайно важным компонентом в вопросах организации местного самоуправления. Публичные интересы – это общественные интересы, без удовлетворения которых невозможна, с одной стороны, реализация частных интересов, а с другой – обеспечение целостности, устойчивости и нормального развития системы местного самоуправления. Это официально признанные интересы, которые имеют поддержку государства и обеспечиваются правовой защитой [15, 6].

Анализ характерных признаков территориальных громад дает возможность проследить правовую природу данных местных общностей. Территориальная громада как первичный элемент местного самоуправления, прежде всего, является «природной» корпоративной единицей, автономность которой вытекает не из государственной власти, а из суверенитета народа. Государство только признает ее деятельность, которая реализуется членами территориальной громады, а также упорядочивает социальную активность населения, не устанавливая ее, а только санкционируя те муниципальные функции и полномочия, которые связаны с решением вопросов местной жизни.

Функции территориальных громад в значительной мере имеют гражданский, природный характер. Их основной целью является реализация территориальной громадой ее права на местное самоуправление, решение вопросов местной жизни, которое носит неотъемлемый и неотчуждаемый характер, так как община возникла исторически раньше, чем государство. Закон не создает этих прав, а только дает им возможность проявиться в местных границах [4, 372].

Однако конституционный статус территориальных громад в Украине еще не получил надлежащей законодательной детализации (как это сделано в законодательстве иных государств), не обозначен порядок их создания и реорганизации, не определена сфера юрисдикции территориальных громад. Функции и полномочия территориальных громад в действующем законодательстве Украины обозначаются через компетенцию соответствующих органов местного самоуправления, что сдерживает развитие местной демократии, стоит преградой на пути к становлению дееспособных и самостоятельных территориальных громад.

Существуют и иные проблемы, связанные с особой ролью территориальной громады в осуществлении населением местного самоуправления. Так, в соответствии с ч.1 ст.

142 Конституції України територіальна громада є суб'єктом комунальної власності, але в той же час її статус як юридичної особи законодавством не регулюється. Другою ще не вирішеною проблемою є асиметричність територіальних громад. Так і територіальна громада села, і територіальна громада великого міста мають рівні права на самоуправління, але далеко не рівними є можливості для їх реалізації. Одним із способів вирівнювання таких можливостей може бути об'єднання територіальних громад в одну, однак законодавство передбачає лише один випадок, коли таке об'єднання можливо – це стосується територіальних громад сусідніх сіл.

Як справедливо зауважує М.І. Корнієнко, більшість територіальних громад сьогодні не має достатньої демографічної, територіальної, матеріальної і фінансової основи, необхідних для належного виконання завдань і функцій місцевого самоуправління, що призводить до зниження якості соціальних послуг, надаваних населенню в системі місцевого самоуправління [7, 104].

Усе це дає можливість утверджувати, що в муніципальній життєвій сфері сучасної України територіальні громади існують лише де-юре: в нормах Конституції і законів. Де-факто нинішні територіальні громади володіють лише «муніципальною правосуб'єкційністю», тобто вони лише потенційно мають комплекс муніципальних прав і свобод. Однак усвідомлення себе первинним носієм цих прав і свобод, можливості своїми діями набувати і реалізовувати їх в реальному житті, у містських громадах відсутні. Фактично місцеве суспільство є некомпетентним, за виключенням участі в місцевих виборах [5, 21-24].

Однак слід звернути увагу на те, що частину функцій місцевого самоуправління територіальна громада може реалізувати безпосередньо. Вона реалізує своє право на місцеве самоуправління через форми безпосередньої діяльності жителів громади. Зокрема, громада приймає участь в здійсненні місцевого самоуправління в таких організаційно-правових формах, як місцевий референдум; вибори представницьких органів і посадовців територіальної громади; загальні збори громадян по місцю проживання; місцеві ініціативи; консультативні опитування жителів; громадські слухання; індивідуальні і колективні звернення жителів громади до органів і посадовців місцевих органів самоуправління, а також в інших, не заборонених законом, формах безпосередньої діяльності жителів громади.

Підводячи підсумок, слід зауважити, що в інтересах підвищення ефективності місцевого самоуправління України, можна запропонувати наступні практичні рекомендації:

- урегулювати в законодавстві України правовий статус територіальних громад: регламентувати порядок їх створення, реорганізації і упорядкування, визначити їх функції і повноваження шляхом прийняття спеціального закону («О територіальній громаді» або внести зміни в діючий Закон України «О місцевому самоуправленні в Україні»);
- створити можливості для оптимізації територіальних громад, надавши їм можливість добровільного об'єднання не тільки на рівні кількох сіл, але і поселків і міст;
- створити ефективні механізми взаємодії органів місцевого самоуправління з жителями громади, для залучення останніх до участі в місцевому самоуправленні;
- підвищувати правову грамотність і правову культуру місцевих жителів, стимулюючи їх до активного проявлення громадянської позиції, що повлечет за собою створення реально дієздатних територіальних громад.

Література

1. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; www.portal.rada.gov.ua
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – Ст. 170.

3. Баймуратов, М.А. Территориальная громада в политической системе и системе местного самоуправления в Украине // В кн.: Муниципальное право Украины: Учебн. / Под ред. В.Ф. Погорелко, А.Ф. Фришко. – К., 2001. – 720 с.
4. Батанов, А.В. Муниципальное право Украины: Учебник / Отв. ред. М.А. Баймуратов. – , 2008. – 528 с.
5. Батанов, А.В. Территориальные громады и проблемы становления правовых основ их деятельности в Украине (о проекте Закона Украины «О самоуправлении территориальной громады») // Вестник Ассоциации городов Украины и общин. – 2007. – №30. – Январь-февраль. – С.21-24.
6. Карлов, А.А. Формирование института местного самоуправления. – К., 1993. – 114 с.
7. Корнієнко, М.І. Муниципальное право Украины. Концептуальні та організаційно-правові системи. – К., 2005. – 144 с.
8. Кравченко, В.В. До питання про сучасну концепцію місцевого самоврядування // Переваги місц. самоврядування: Міжнар. конф. «Переваги місцевого самоврядування» (29-30 травня 2001 р., м. Ірпінь, Київ. обл.) – К., 2001. – С. 147-157.
9. Кравченко, В.І. Місцеві фінанси України. – К, 1999. – 487 с.
10. Куйбіда, В.С. Майбутнє об'єднання Європи неможливе без сильної місцевої демократії // Персонал. – №9. – 2003. – С. 16-17.
11. Любченко, П.М. Муниципальное право Украины / П.М. Любченко. – Харьков, 2012. – 496 с.
12. Орзіх, М.П. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування // Місьцеве та регіональне самоврядування України. – 1995 – №1. – С. 66-70.
13. Тантели Ратувухери Местное самоуправление в Украине: формула без содержания // http://dialogs.org.ua/print.php?part=project_ua&m_id=11684 // 11 декабря 2007 года.
14. Теліпко, В.Е. Науково-практичний коментар Конституції України. Станом на 1 грудня 2010 р. / За ред. Мусіяки В.Л. – К., 2011. – 544 с.
15. Тихомиров, Ю.А. Теория компетенции. – М., 2001. – 352 с.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА

*А.В. Мясников, В.М. Московкин
г.Белгород, Россия*

В зарубежной экономической практике под государственно-частным партнерством принято подразумевать обширный спектр бизнес-моделей и отношений.

Государственные органы разных стран все чаще обращаются к взаимодействию с бизнесом как эффективному инструменту для реализации проектов по созданию, реконструкции инфраструктуры приоритетных отраслей экономики. Для эффективной реализации проектов государственно-частного партнерства необходимо развитие законодательного регулирования совместной деятельности и создание системы взаимодействия между государством и бизнесом. В большинстве зарубежных стран подобное взаимодействие обеспечивают государственные органы федерального значения совместно со специализированными органами.

Как показывает международный опыт, большинство неудач в реализации проектов государственно-частного партнерства связано с ошибками в структурировании проекта. Создание четкой структуры взаимодействия между государственными органами и частными структурами, консультативная помощь специализированного органа по государственно-частному партнерству может решить эту проблему [1]. Специализированный орган по государственно-частному партнерству является связующим звеном между государством и бизнесом, своеобразным посредником в проектах государственно-частного партнерства. Задачи данного органа в разных государствах имеют свою специфику, однако, можно вывести наиболее общие функциональные обязанности специального органа по поддержке и развитию взаимодействия органов государственной власти и бизнес-структур [2]: