

Смельянов В.М.,

д-р наук з держ. упр., професор,
кафедра публічного управління та адміністрування,
Інститут державного управління,
Чорноморський національний університет імені Петра Могили,
м. Миколаїв, Україна

Шульга А.А.,

канд. наук з держ. упр., ст. викладач,
кафедра публічного управління та адміністрування,
Інститут державного управління,
Чорноморський національний університет імені Петра Могили,
м. Миколаїв, Україна

НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ СУПРОВІД ПРОЦЕСУ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: НЕДОЛІКИ ТА СПОСОБИ ЇХ ПОДОЛАННЯ

У статті досліджується нормативно-правовий супровід процесу реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад, на основі аналізу відповідних нормативних актів, а також визначення недоліків такого супроводу та розробки ефективних способів їх подолання. У дослідженні зазначено про необхідність внесення чіткості і ясності в нормативно-правовий супровід процесу реформування, шляхом прийняття нових нормативно-правових актів та внесення змін у діючі. Зокрема, у статті розглядається Законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади); аналізуються відповідні Укази Президента України з питань реформування місцевого самоврядування та змін територіального устрою України; опрацьовується окремі проекти нормативних актів, що регулюють питання реформування місцевого самоврядування та формування спроможних територіальних громад. Наприкінці статті перераховано загальні проблем практичного та юридичного характерів, що супроводжують процес об'єднання територіальних громад в Україні. На основі проведеного дослідження пропонується ряд способів усунення недоліків нормативного супроводу процесу реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад.

Ключові слова: нормативно-правовий супровід; реформування місцевого самоврядування, об'єднання територіальних громад, адміністративно-територіальний устрій, добровільність.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Відбиваючи прагнення українського народу розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну і правову державу, Верховна Рада України 28 червня 1996 р. прийняла Конституцію України, у ст. 7 якої закріплено принцип, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування [7]. Проголосивши такий принцип держава у реалізації своєї політики зобов'язалася здійснювати підтримку і розвиток місцевого самоврядування як однієї з підвалин демократичного ладу.

Проте сьогодні, як зазначено у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка була схвалена 1 квітня 2014 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів України, існуюча система місцевого самоврядування не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливих умов для розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню якісних адміністративних та соціальних послуг [20]. Окрім того, переважна більшість територіальних громад України, через їх надмірну подрібненість, надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу та занепад соціально-виробничої інфраструктури, залишаються неспроможними до самостійного вирішення питань місцевого значення та задоволення власних потреб. Наслідком цього є: соціально-економічна деградація сільських територій; систематичне зменшення кількості населення, особливо сільського; постійне державне дотаціювання місцевих бюджетів; низька якість та недоступність публічних послуг, що надаються громадянам на місцевому рівні та інше.

Аналіз досліджень і публікацій. Дослідженням нормативно-правового супроводу процесу реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад займаються такі вітчизняні науковці як: О.Н. Євтушенко, В.М. Смельянов, В.А. Завертайло, Ю.І. Ганущак, В.Б. Яловий, В.А. Худавердієва, С.Г. Серьоогіна та інші. Однак, з урахуванням значної кількості наукових досліджень зазначених вчених, на сьогоднішній день, відсутнє єдине комплексне дослідження нормативно-правового супроводу процесу

реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад в Україні, яке б містило з науково-практичної точки зору юридично обґрунтовані способи усунення недоліків такого супроводу.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цієї статті є дослідження нормативно-правового супроводу процесу реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад, на основі аналізу відповідних нормативних актів, а також визначення недоліків такого супроводу та розробки ефективних способів їх подолання.

Виклад основного матеріалу дослідження. На разі, як в державі, так і в самому українському суспільстві, відсутня готовність до реформування та справжня зацікавленість у формуванні якісної, ефективної та діючої самоврядної влади. І навіть, не дивлячись на всі суттєві переваги здійснення децентралізації публічної влади, реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою країни, існує опір (як відкритий, так і прихований, так би мовити, завуальований) й ускладнення процесу втілення відповідних змін та, зокрема, об'єднання територіальних громад. Причинами такого супротиву й ускладнень є:

- відсутність чіткої державної позиції щодо самих змін в країні та очікуваних результатів від них;
- відсутність затвердженої на законодавчому рівні правової основи здійснення децентралізації публічної влади, реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою країни (перш за все, прийняття та внесення відповідних змін до Основного Закону України, на якому мають в подальшому ґрунтуватися всі нормативно-правові акти, які регулюють публічно-владні перетворення в державі);
- наявність дрібновласницького, особисто-корисливого інтересу певної групи людей, які зараз перебувають при владі, а після проведення відповідних змін та об'єднання територіальних громад можуть її втратити, або які мають бажання опинитися при владі з метою задоволення власних потреб;
- низький рівень довіри до самої публічної влади, її представників, а також практична зневіреність у законності і правопорядності того, що наразі відбувається в Україні та в успішному завершенні запланованого реформування;
- нерозуміння й однобічне оцінювання процесу децентралізації публічної влади і добровільного об'єднання територіальних громад з боку громадськості, як наслідок, практичне несприйняття і небажання ними таких змін та перетворень;
- морально-психологічний та фінансово-економічний тиск осіб, зацікавлених у зриві реформи, що мають відбутися та ін. [4, с. 49].

Відповідно для вирішення зазначених проблем і ускладнень, запобігання виникненню майбутніх правових питань стосовно реалізації запланованих реформ і перетворень в державі, на наш погляд, першочергово необхідно внести чіткість та ясність у законодавчий супровід процесу реформування, шляхом прийняття нових нормативно-правових актів та внесення змін у діючі.

Одним із таких діючих нормативно-правових актів, в який необхідно внести відповідні зміни є Конституція України, що являю собою юридичну базу всього законодавства держави, є найважливішим джерелом права нашої країни та водночас могутнім засобом політичного управління суспільством. Конституція України, як Основний закон держави, є надзвичайно важливим політико-правовим документом, який містить взаємопов'язані між собою норми, що створюють основу, необхідну для регулювання найважливіших суспільних відносин, забезпечення прав і свобод людини та подальшого розвитку нашої країни.

Говорячи про конституційне закріплення інституту місцевого самоврядування, то дефініція даного поняття викладена у ч. 1 ст. 140 Конституції України, акцентує увагу на тому, що територіальні громади є його особливим суб'єктом, який здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи та посадових осіб місцевого самоврядування [7]. Також положення ч. 1 зазначеної статті дозволяє стверджувати, що держава визнає особливе право у системі конституційних прав і свобод людини і громадянина – право територіальної громади на місцеве самоврядування. Так, проголошуючи місцеве самоврядування основою конституційного ладу, законодавець говорить про місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста [8, с. 678]. Проте положення Конституції України не містять визначення самого поняття територіальної громади. І лише у ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, вперше дано законодавче визначення цього поняття [17].

Для здійснення децентралізації публічної влади та успішного проведення реформування місцевого самоврядування і побудови спроможних територіальних громад в Україні, враховуючи те, що українське суспільство вимагає якісних, глибинних та системних змін до Основного закону України, які мають сприяти досягненню визначеної у чинній Конституції України мети, пов'язаної, зокрема, з прагненням розвинути і зміцнювати демократичну, соціальну та правову державу, Президентом України був поданий законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), як невідкладний. Цей законопроект, у свою чергу, розглянула Верховна Рада України і 31 серпня 2015 р. винесла Постанову «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади».

Метою запропонованих змін є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [10].

Головною спрямованістю даного законопроекту є створення конституційної основи для децентралізації влади в Україні та посилення правового статусу місцевого самоврядування, що має стати великим досягненням всього українського суспільства. Адже майже за двадцять шість років існування України, як незалежної

держави, фактично ми не відійшли від радянської централізованої системи влади, від її обмежувальної і репресивної машини. Це, насамперед, концентрація влади в адміністраціях, передача фінансів до центру, подальший їх перерозподіл до областей, а із областей – до міст і районів, а із районів – до сіл, селищ, майже стовідсоткова залежність місцевої влади від центральної, розбалансована система місцевого самоврядування, а по великому рахунку її повна відсутність. І хоча в Україні закладені конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнятий Закон України «Про місцеве самоврядування» та інші базові нормативно-правові акти, функціонування місцевого самоврядування, як одного із демократичних інститутів публічного управління сучасності, знаходиться на низькому рівні і майже зводиться нанівець [3].

Відповідно до запропонованих змін по-перше, передбачається, що адміністративно-територіальний устрій України, первинною одиницею у системі якого є громада, ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. По-друге, розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності, що відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування. По-третє, вилучаються з конституційного регулювання місцеві державні адміністрації та відповідно скасовується інститут голів місцевих державних адміністрацій. Натомість основні повноваження зосереджуються на базовому рівні у громаді. По-четверте, передбачається утворення виконавчих органів місцевого самоврядування громади, які є підконтрольними і підзвітними раді громади. По-п'яте, закріплюється матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування, що являє собою землю, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти, які є у комунальній власності територіальної громади, місцеві податки і збори, частину загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів. По-шосте, запроваджується інститут префектів для нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування [10].

Запропоновані зміни до Конституції України повністю відповідають європейським та міжнародним стандартам, враховують відповідні висновки і зауваження Венеціанської Комісії. Прийняття цих змін забезпечить правову основу для схвалення подальших законодавчих актів та внесення змін у вже існуючі, необхідних для реалізації реформи місцевого самоврядування і відповідно побудови спроможних громад в Україні; визначить, що місцеве самоврядування є повноправним партнером держави, особливо в економічному житті. Як наслідок, органам місцевого самоврядування максимально будуть передані повноваження і фінансові інструменти для реалізації цих повноважень, тим самим відбудеться розширення можливостей і збільшення ресурсів громад.

Відповідно ті зміни, які закладені в законопроект, створюють умови для:

- 1) децентралізації влади, максимальної дерегуляції дозволів і послуг;
- 2) передачі більшості повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад – сіл, селищ та міст;
- 3) чіткого розмежування повноважень як між самими органами місцевого самоврядування, так і між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, закладається принцип субсидіарності;
- 4) відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перед громадськістю і державою [3].

Однак, незважаючи на низку позитивних положень, закріплених у законопроекті про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), наявний і ряд недоліків, які пов'язані із плутаниною та підмінною тих чи інших понять, категорій; одночасне поєднання функцій голів рад і виконавчих комітетів різних рівнів; вирішити питання обмеження обсягу депутатської недоторканості та ін.

З прийняттям Верховною Радою України 21 травня 1997 р. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеві ради, які вже на той час функціонували, отримали нову правову основу для своєї діяльності. Цей Закон закріплює недержавний статус органів місцевого самоврядування, що відповідає положенням Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування, яка була прийнята XXVII Конгресом Міжнародної Спільноти місцевої влади 26 вересня 1985 р. у м. Ріо-де-Жанейро та Європейської Хартії про місцеве самоврядування, прийнятої 15 жовтня 1985 р. державами-членами Ради Європи у Страсбурзі, котру без застережень український парламент ратифікував 15 липня 1997 р. Ця Хартія є результатом серії ініціатив та багатьох років дискусій, що мали місце в Раді Європи з 1968 р., метою якої є компенсування браку спільних європейських стандартів оцінки та захисту прав органів місцевого самоврядування, які є найближчими до населення. Хартія вимагає, щоб принцип місцевого самоврядування був визнаний у законодавстві країни [2]. У свою чергу, Всесвітня Декларація місцевого самоврядування, яка значною мірою збігається з положеннями Європейської хартії, не є документом, обов'язковим для виконання Україною, але становить значний інтерес – адже в ній знайшла свій відбиток і закріплення позиція широких кіл світової громадськості, активістів і спеціалістів муніципального руху з питань становлення і функціонування демократії на місцевому рівні [9, с. 428].

Окрім того, Закон України «Про місцеве самоврядування» визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, окреслює засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування та закріплює організаційно-правову і матеріально-фінансову основи місцевого самоврядування. Однак, не дивлячись на ряд демократично-прогресивних положень затверджених у ньому, на сьогоднішній день, цей законодавчий акт не відповідає сучасним реаліям і потребує кардинальних змін. На разі серед вітчизняних управлінців та науковців утвердилася думка – замість внесення

змін у діючий Закон про місцеве самоврядування, прийняти радикально новий законодавчий акт, який би враховував ті зміни, які відбуваються в суспільстві та в країні, в цілому, і став би своєрідною правовою регламентацією процесу об'єднання територіальних громад і формування їх як самодостатніх громад [1].

Відповідно для реалізації поставленого завдання було підготовлено два проекти Закону України «Про місцеве самоврядування», один з яких розроблений робочою групою, сформованою з представників Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, Асоціації міст України (далі – АМУ), Міністерства юстиції України, науковців різних навчальних закладів України, а інший – створений комісією Верховної Ради з питань державного будівництва, діяльності рад і місцевого самоврядування.

Запропоновані законопроекти визначають систему, основні принципи, повноваження та гарантії місцевого самоврядування, основи правового статусу його органів та посадових осіб. При цьому законопроект розроблений робочою групою, сформованою з представників Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, АМУ, Міністерства юстиції України та науковців різних навчальних закладів України, узгоджується з положеннями Європейської Хартії про місцеве самоврядування та за своїм змістом є більш близьким до досягнення рівноваги між контролем центральної влади і місцевою самоврядною владою, чітко визначаючи сфери місцевої автономії. Натомість, законопроект, запропонований комісією Верховної Ради з питань державного будівництва, діяльності рад і місцевого самоврядування передбачає централізацію влади на місцевому рівні, тим самим породжуючи протиріччя між різними рівнями влади, так як закріплює кількаярусну системурядування в областях і районах. Вважаємо, що жоден із цих законопроектів не є досконалими і потребують доопрацювань, особливо в частині організаційно-правової та фінансової забезпеченості спроможності територіальних громад.

Окремо хотілося б зазначити, що майже одразу після прийняття Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відбулися спроби реформувати місцеве самоврядування та змінити територіальний устрій України. Так, Указом Президента України від 7 липня 1997 р. № 620/97 було створено Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи, а в 1998 р. – затверджено Концепцію адміністративної реформи в Україні та заходи щодо її впровадження (Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98). Проте ці дії через низьку причин не призвели до певних результатів. Та не дивлячись на це, такі спроби не були останніми.

В 2001 р., з метою вирішення багатьох проблем формування реальної моделі місцевого самоврядування, яка має здійснюватися в рамках єдиної національної політики в цій галузі, Президент України видав Укази «Про Концепцію державної регіональної політики» від 25 травня 2001 р. № 341/2001 і «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» від 30 серпня 2001 р. № 749/2001. Вважаємо, що ці Укази не охоплюють багатьох питань, спрямованих на створення умов для реалізації конституційних положень місцевого самоврядування, формування самодостатніх територіальних громад та соціально-економічного розвитку самоврядних територій.

Відповідно до першого Указу, державна регіональна політика ґрунтується на принципі забезпечення здатності громад в межах, визначених законодавством, самостійно та відповідально вирішувати питання соціально-економічного розвитку, створення ефективних механізмів забезпечення їх активної участі у формуванні та проведенні державної регіональної політики. Також цей Указ містить положення про те, що одним із шляхів оптимізації територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування є укрупнення сільських територіальних громад з метою забезпечення організаційно-правової, кадрової та фінансово-економічної спроможності відповідних органів місцевого самоврядування у виконанні покладених на них законодавством повноважень [16].

Іншим Указом Президент України визначив основні пріоритети, завдання та принципи муніципальної державної політики, утворив робочу групу з підготовки пропозицій щодо розвитку місцевого самоврядування та затвердив Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні. Одними із основних завдань цієї Програми є: сприяння формуванню економічно достатніх територіальних громад; удосконалення механізмів управління об'єктами права комунальної власності та спільної власності територіальних громад; створення належних умов для реалізації територіальними громадами прав та повноважень, визначених Конституцією та законами України [11].

До 2014 р. неодноразово розроблялися та затверджувалися Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади та плани їх реалізації, готувалися проекти законів щодо внесення змін до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших нормативних актів у цій сфері. Проте, враховуючи нестійкий політико-правовий і соціально-економічний стан в Україні та неодноразову половинчастість перебудови територіальної організації влади в країні, процес реформування місцевого самоврядування до логічного завершення так і не було доведено.

Однак, вже 1 квітня 2014 р. Кабінет Міністрів України своїм Розпорядженням схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Цей документ, багато в чому повторює Проект Указу Президента України «Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 16 липня 2013 р., а у вступній частині майже повністю його дублює. Та на жаль багато положень, які містилися у Проектах цієї Концепції не увійшли до її законодавчо затвердженого варіанту.

Метою цієї Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів

прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [20].

Для втілення на практиці у найкоротші строки положень вище зазначеної Концепції 18 червня 2014 р. Кабінет Міністрів України затвердив План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. У цьому Плані окреслено два етапи реалізації Концепції. Так, на першому підготовчому етапі передбачалося:

- у першочерговому порядку внести зміни до Конституції України щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними;
- розробити проекти та прийняти законодавчі акти щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування;
- створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності;
- створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва;
- законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою країни;
- здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розробити проекти нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою;
- визначити Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і розробити на рівні Кабінету Міністрів України механізм координації проведення зазначеного реформування;
- завершити формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення відповідно до вимог цієї Концепції;
- провести широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [15].

Відповідно на другому етапі реалізації цієї Концепції передбачалося:

- уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів та визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування;
- провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі;
- удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами;
- провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування [15];

І хоча ця Концепція визначає шляхи та способи розв'язання тієї проблеми, яка склалася на сьогодні стосовно спроможності територіальних громад й ефективності місцевого самоврядування в нашій державі, на наш погляд, у її змісті відсутній збалансований, диференційно продуманий підхід до децентралізації влади в країні, перерозподілу повноважень між адміністративно-територіальними одиницями базового та регіонального рівнів, поєднання в одній адміністративно-територіальній одиниці функцій двох рівнів (для міст із населенням понад 50 тис. мешканців), управління великими містами із районним поділом тощо. Ми вважаємо, що необхідно доопрацювати положення цієї Концепції, враховуючи сучасний політико-правовий стан в країні та фінансово-економічні можливості як всієї держави, так і кожної окремої територіальної громади, а також інші історичні, соціальні, демографічні, культурні, географічні особливості кожного регіону [6, с. 31-32].

Окрім Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні і Плану її реалізації, які фактично є лише рамковими документами, що визначають стратегічні напрямки впровадження реформ, Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів України були прийняті нормативні акти, котрі чітко регламентують форми реалізації цих реформ, визначають основні етапи, умови та процес добровільного об'єднання територіальних громад, функції та обов'язки об'єднаних територіальних громад, а також фінанси, що будуть надані для їх реалізації після завершення процедури об'єднання. Це такі акти як:

1. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508-VII, який визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю [19]. Цей Закон окреслює спеціальний механізм співробітництва територіальних громад, у вигляді об'єднання їх спільних зусиль та ресурсів для вирішення певних завдань. Однак, застосувати його на практиці практично не можливо, так як положення цього законодавчого акту мають декларативний характер та ряд недоліків, безпосередньо із точки зору законодавчої техніки. І хоча, на сьогоднішній день, практика співробітництва окремих територіальних громад в Україні

присутня. Проте масової повсюдності така співпраця в нашій державі не набула, зокрема, через не врахування особливостей менталітету українського народу (особливо мешканців південних та східних областей України), його зневіреності у позитивних результатах будь-яких змін тощо. Тому, на наш погляд, подальша реалізація Закону України «Про співробітництво територіальних громад» не сприятиме досягненню цілей, задекларованих при його прийнятті.

2. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII, положення якого розроблялися комітетом з питань державного будівництва та місцевого самоврядування та іншими комітетами Верховної Ради України, за ініціативою Кабінету Міністрів України. Цей Закон регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та встановлює порядок такого об'єднання [12]. Необхідність прийняття цього Закону була зумовлена суперечливістю положень ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відсутністю процедури об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та іншими об'єктивними причинами. Адже існуюча система органів місцевого самоврядування з урахуванням сучасного адміністративно-територіального устрою України не дозволяє сформувати самодостатні громади. Відповідно, реалізація положень цього законодавчого акту разом з іншими правовими актами, на наш погляд, дасть у подальшому можливість сформувати спроможні громади, які б володіли територією, достатніми матеріально-фінансовими ресурсами та об'єктами соціально-виробничої інфраструктури, потрібними для якісного й ефективного управління, вирішення питань місцевого значення та задоволення потреб населення. Разом з тим, хотілося б вказати й на недоліки як самого тексту Закону, так і на поспішність його прийняття. Перш за все, це аспект добровільності в процесі об'єднання територіальних громад, який на сьогодні не відповідає своїй сутності, так як існує своєрідний тиск з боку держави (у разі відсутності об'єднання, такі громади не отримують фінансування) та окремих груп населення (підміна понять, перекошування інформації, залякування громадськості тощо), а також недосконалість та непродуманість перспективних планів формування громад. Відсутність законодавчо визначених механізмів подальшого функціонування вже новостворених об'єднаних громад (сам Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не визначає таких механізмів, більшість його норм мають відсилочний характер), через не внесення відповідних змін до Податкового, Бюджетного, Земельного кодексів України та інших нормативних актів. Запровадження інституту старост після об'єднання громад у тих населених пунктах, на територіях яких раніше функціонували місцеві ради, спричинює безліч питань з боку самих мешканців громад стосовно рівня його владності і повноважності та реальної дієвості у ході представлення їх інтересів та вирішення місцевих питань. Також незадовільний стан доріг, відсутність об'єктів соціально-виробничої інфраструктури на територіях громад та інше, як проблеми першочергової важливості, що на разі майже не вирішуються, спричинюють різного роду незручності для самих людей. Відповідно виконання Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» суперечить одному з власних його постулатів – якість та доступність адміністративних послуг не може бути нижчою, ніж до об'єднання. Виходячи із зазначеного, вважаємо, що для успішної реалізації положень цього Закону, необхідно призупинити процес об'єднання територіальних громад для подальшого доопрацювання законодавства у цій сфері, розвитку соціально-виробничої інфраструктури на місцях, забезпечення доступності та якості надання публічних послуг, розробки пілотних проектів в окремих областях, як прикладів для інших областей держави. У випадку невиконання цього, процес об'єднання територіальних громад у кінцевому підсумку може зазнати невдачі.

3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 р. № 214, визначає механізм та умови формування спроможних територіальних громад, а також порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим та областей. Ця Методика, доповнюючи Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», стала саме тим документом, який закріпив методичні рекомендації щодо того, яким саме чином повинно відбуватися формування спроможних територіальних громад шляхом їх добровільного об'єднання [14].

Необхідно зазначити, що більш логічним і, з точки зору закону, правильним мав би бути процес здійснення децентралізації публічної влади, реформування місцевого самоврядування та побудови спроможних територіальних громад, якщо спочатку були прийняті відповідні зміни до Конституції України, затверджені нові Закони України «Про місцеве самоврядування», «Про адміністративно-територіальний устрій», розроблена Методика формування спроможних територіальних громад. Потім на її основі, обласними державними адміністраціями розроблені Перспективні плани формування спроможних громад, які в подальшому схвалені відповідними обласними радами і затверджені Кабінетом Міністрів України та, як наслідок, на основі вище названих актів – прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Тільки після таких дій можна було б вважати, що розпочався процес реформування місцевого самоврядування, об'єднання і формування самодостатніх громад, маючи усі законні підстави для цього. Наразі ж, у зв'язку з тим, що сам Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» з'явився набагато раніше, ніж було затверджено Методику формування спроможних територіальних громад (а зміни до Конституції України й досі не внесені), це призвело до певних суперечностей, адже окремі громади розпочали процес об'єднання самостійно та у самостійно визначеному форматі, зважаючи лише на матеріально-фінансові та політичні інтереси певних груп людей, не маючи для цього конституційного підґрунтя.

Прийняття зазначених вище нормативно-правових актів та їх подальша реалізація стали серйозним поштовхом у вирішенні питання щодо реформування місцевого самоврядування та побудови спроможних громад. На шляху до цієї мети були прийняті додатково наступні нормативно-правові акти:

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 6 серпня 2014 р. № 385, яка визначає цілі державної регіональної політики та основні завдання центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, спрямовані на досягнення зазначених цілей, а також передбачає узгодженість державної регіональної політики з іншими державними політиками, які спрямовані на територіальний розвиток. Стратегія спрямована на визначення завдань та інструментів для розв'язання соціальних проблем, підвищення рівня економічного потенціалу територій, продуктивності їх економіки, прибутковості бізнесу та доходів населення і, як наслідок, створення умов для загального підвищення соціальних стандартів, якості життя та розвитку бізнес-середовища. Її реалізація дасть можливість визначити інтегрований підхід до формування і втілення державної регіональної політики, який передбачатиме поєднання таких складових частин: секторальної (галузевої), територіальної (просторової) та управлінської [13]. Однак, при розробці даної стратегії не були значною мірою враховані інтереси громадськості, відповідно дана стратегія не охоплює все коло наявних проблем в регіонах країни і спрямована на вирішення лише окремої їх частини. В окремих положеннях цього документу прослідковується не узгодженість пріоритетів розвитку регіонів з пріоритетами державної регіональної політики (наприклад, вирішення різного роду земельних питань, розвиток житлово-комунального господарства, залучення вітчизняних й іноземних інвестиційних ресурсів тощо). Вважаємо, що в цілому, Стратегія регіонального розвитку має статичний характер і не спроможна реагувати на соціально-економічні й політичні зміни, що постійно відбуваються в Україні;

- Закон України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. № 595-VIII, який визначає основні засади, організацію і порядок проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів та старост [18]. Цей Закон значно відрізняється від попередніх законів та являє собою своєрідне стихійне явище у процесі об'єднання територіальних громад і формування місцевої політичної еліти. І, як вважають експерти, Закон України «Про місцеві вибори» за своєю суттю є суперечливим (підстави для реальної фальсифікації результатів виборів лише збільшилися) та тимчасовим і з прийняттям відповідних змін до Конституції України, скоріш за все, втратить чинність;

- Законопроект України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 9 лютого 2017 р. № 2489, метою якого є встановлення нових організаційно-правових засад служби в органах місцевого самоврядування, як професійної та політично неупередженої діяльності на благо держави і громади, а також для гарантування реалізації громадянами України права рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування. Проект містить ряд новел, головними серед яких є: новий поділ посад в органах місцевого самоврядування на категорії; вимоги до політичної неупередженості службовців; вимоги до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади в органах місцевого самоврядування; порядок проведення конкурсу; новели щодо оплати праці, преміювання та заохочення [5]. Одночасно, деякі положення цього документу мають ряд суперечностей, зокрема ті, що стосуються реалізації права громадян на службу в органах місцевого самоврядування (наприклад, заборона членства в партіях для адміністративних посад місцевого самоврядування, що прямо суперечить Конституції України, яка гарантує право громадян на свободу об'єднання в політичні та громадські організації; новий класифікатор посад службовців органів місцевого самоврядування; відсутність конкретизації стосовно професійної компетенції службовців органів місцевого самоврядування; спірність та одночасна подвійність питань, що регулюють корупційну складову в діяльності службовців органів місцевого самоврядування та ін.). Вважаємо, що Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» не повинен бути похідним від Закону України «Про державну службу» та має визначати реальні механізми ефективного і якісного здійснення професійної діяльності в органах місцевого самоврядування, шляхом забезпечення усіма необхідними умовами службовців місцевого самоврядування.

Зважаючи на те, що процес об'єднання територіальних громад є новим для України, виникає ряд проблем практичного та юридичного характерів, зокрема:

- в об'єднаних територіальних громадах відсутня їх власна юрисдикція за межами населених пунктів, тобто, на разі, їх повноваження обмежуються лише територією населених пунктів. Відповідно такі громади не можуть розпоряджатися землею за межами населених пунктів, розробляти планувальну документацію на всій території громади, вирішувати питання ремонту доріг між населеними пунктами та ін.;

- подвійність влади на територіях тих районів, де вже існують об'єднані громади, що взяли на себе всі відповідні повноваження і відповідальність, проте досі діють районні ради і районні державні адміністрації, які більше не представляють спільні інтереси громад;

- повільність процесу об'єднання територіальних громад, у зв'язку із відсутністю чітко встановленого кінцевого строку такого об'єднання, недостатньою юридично-фінансовою підтримкою з боку держави, а також дефіцитом кваліфікованих кадрів [4, с. 58].

Висновки. У проаналізованих нормативно-правових актах, як діючих, так і проектних, виявлено їх головний недолік – це відсутність єдиної лінії стратегії і фрагментарність державної політики щодо реформування місцевого самоврядування та побудови спроможних територіальних громад в Україні. У більшості випадків нормативні акти приймалися для впровадження і розвитку окремих індивідуальних проектів у різних регіонах, без зв'язку з іншими документами нормативно-правового характеру, часто суперечачи один одному або вже діючому законодавству. Тому з метою подолання недоліків нормативного супроводу процесу реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад, необхідно:

- внести відповідні зміни до Конституції України стосовно децентралізації публічної влади та реформування місцевого самоврядування; прийняти нові Закони України «Про місцеве самоврядування», «Про

адміністративно-територіальний устрій України» і «Про місцевий референдум»; вдосконалити положення інших нормативних актів у цій сфері;

- забезпечити нерозривність процесу об'єднання територіальних громад із процесом вдосконалення адміністративно-територіального устрою України;

- запровадити механізм передачі новоствореним об'єднаним територіальним громадам права самостійного управління і розпорядження землями, які знаходяться за межами населених пунктів, але в межах громади та іншою комунальною власністю;

- встановити механізм добровільного виходу територіальної громади села, селища, міста, що об'єдналися в одну територіальну громаду, зі складу об'єднаної територіальної громади;

- систематично проводити активну інформаційно-просвітницьку, роз'яснювальну та експертно-консультативну роботу серед громадськості.

-

Список використаних джерел

1. Агранов Р. Аналіз закону про місцеве самоврядування / Р. Агранов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pdp.org.ua/analitics/local-government/1001-31a-a5>.
2. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
3. Ємельянов В.М. Конституція України: якою їй бути? / В.М. Ємельянов // Вечерний Николаев. – 2014. – № 96 (18 серпня) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vn.mk.ua/stories.php?id=22891>.
4. Ємельянов В.М., Шульга А.А. Нормативно-правове забезпечення реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад в Україні / В.М. Ємельянов, А.А. Шульга // Наукові праці [Текст]: науково-методичний журнал. Т. 290. Вип. 278. Державне управління. – Миколаїв: ЧДУ ім. П. Могили, 2017. – С. 48-58.
5. Законопроект України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 9 лютого 2017 р. № 2489 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2489&skl=9.
6. Ібрагімова А.А. Державна політика побудови спроможних територіальних громад в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 «Місцеве самоврядування» / А.А. Ібрагімова; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Львів. регіонал. ін-т держ. управління. – Львів, 2015. – 20 с.
7. Конституція України: Закон України прийнятий на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. № 254/96 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Конституція України: Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х.: Право, 2011. – 1128 с.
9. Муніципальне право України: Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
10. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 1 липня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
11. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні: Указ Президента України від 30 серпня 2001 р. № 749/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/749/2001>.
12. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.
13. Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
14. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
15. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>.
16. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>.
17. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
18. Про місцеві вибори: Закон України від 14 липня 2015 р. № 595-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 37-38. – Ст. 366.
19. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 34. – Ст. 1167.
20. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

В.М. Ємельянов,

А.А. Шульга,

Черноморский национальный университет имени Петра Могилы, г. Николаев, Украина

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ ПРОЦЕССА РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОБЪЕДИНЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ГРОМАД: НЕДОСТАТКИ И СПОСОБЫ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ

В статье исследуется нормативно-правовое сопровождение процесса реформирования местного самоуправления и объединения территориальных громад, на основе анализа соответствующих нормативных актов, а также определение недостатков такого сопровождения и разработки эффективных способов их преодоления.

В начале статьи указываются причины сопротивления и осложнений процесса формирования качественной, эффективной и действующей самоуправляющейся власти в Украине и формированию способных территориальных громад. Далее в исследовании отмечено о необходимости внесения четкости и ясности в нормативно-правовое сопровождение процесса реформирования, путем принятия новых нормативно-правовых актов и внесении изменений в действующие. В частности, в статье рассматривается законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины (относительно децентрализации власти); анализируются соответствующие Указы Президента Украины по вопросам реформирования местного самоуправления и изменений территориального устройства Украины; охарактеризованы отдельные проекты нормативных актов, регулирующие вопросы реформирования местного самоуправления и формирования способных территориальных громад. В конце статьи перечислены общие проблем практического и юридического характеров, сопровождающие процесс объединения территориальных громад в Украине.

На основе проведенного исследования предлагается ряд способов устранения недостатков нормативного сопровождения процесса реформирования местного самоуправления и объединения территориальных громад.

Ключевые слова: нормативно-правовое сопровождение; реформирования местного самоуправления, объединения территориальных громад, административно-территориальное устройство, добровольность.

*V. Emelyanov,
A. Shulga,*

Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolayiv, Ukraine

REGULATORY AND LEGAL SUPPORT OF THE PROCESS OF LOCAL GOVERNMENT REFORM AND TERRITORIAL COMMUNITIES: SHORTCOMINGS AND WAYS TO OVERCOME THEM

The article deals with regulatory and legal support the process of local government reform and territorial communities on the basis of analysis of the relevant normative acts, also deficiencies in such support and the development of effective ways to overcome them.

At the beginning of the article, there are reasons for the opposition and complications of the process of forming a qualitative, effective and functioning self-government in Ukraine and the formation of capable territorial communities. Further, in the research, to solve these problems and complications, to prevent future legal issues regarding the implementation of planned reforms and reforms in the state, noted the need for clarity in the legal and regulatory support of the reform process, by adopting new legal acts and amending existing ones. In particular, the article deals with the draft law on amendments to the Constitution of Ukraine (regarding decentralization of power), which is the legal basis of all state laws; the relevant Decrees of the President of Ukraine on local self-government reform and changes in the territorial structure of Ukraine are being analyzed; some draft regulations regulating the issues of local self-government reform and the formation of capable territorial communities are described.

At the end of the article, general problems of practical and legal character accompanying the process of association of territorial communities in Ukraine are listed. The main disadvantage in the analyzed normative legal acts was revealed – it the lack of a unified line of strategy and fragmentation of the state policy on the reform of local self-government and the building of capable territorial communities in Ukraine.

On the basis of the conducted research, a number of ways to eliminate the deficiencies of regulatory support to the process of reforming local self-government and association of territorial communities are proposed.

Keywords: regulatory and legal support, the reform of local self-governments, associations local communities, administrative and territorial system, voluntary.

Рецензенти: Євтушенко О. Н., д-р політ. наук, професор;
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

Штиршов О. М., канд. наук з держ. упр., доцент.

(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Смельянов В. М., Шульга А. А., 2017

Дата надходження статті до редколегії 14.08.17