

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.20>

О. В. Звіздай

начальник відділу юридичного забезпечення діяльності
Оржицької районної ради

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО СУПРОВОДУ РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ГРОМАД

У статті проаналізовано нормативно-правові засади механізму публічного управління. Законодавство для місцевого самоврядування в Україні складається із правових актів різного рівня, які було умовно розділено на певні групи. Подальший динамічний розвиток місцевого самоврядування можливо забезпечити лише через удосконалення відповідного законодавства, яке має на основі конституційних норм врегулювати питання організації і діяльності органів місцевого самоврядування та його забезпечення.

Чинна нормативно-правова база не відповідає вимогам часу і значною мірою є неповною. Вочевидь, деякі форми та механізми забезпечення прямої демократії будуть передбачені в анонсованому Президентом України законопроекті «Про народовладдя», який з огляду на його суспільну значущість потребуватиме додаткового експертного та громадського обговорення.

Відповідно до нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади на 2019–2021 роки планується повністю завершити добровільне об'єднання територіальних громад. У 2020 році має розпочатися наступний етап децентралізації, на якому передбачається утворення нової територіальної основи для розвитку державного управління та місцевого самоврядування у межах чинної конституційної моделі шляхом директивного об'єднання малих територіальних громад та укрупнення адміністративних районів.

Сьогодні нашій державі потрібна парадигма місцевого самоврядування, яка б чітко ототожнювала значення, роль і функції місцевого самоврядування в життєдіяльності територіальних громад і держави загалом.

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні сприяє активізації та залученню громадян до процесів прийняття рішень на місцевому рівні.

Інформаційною базою дослідження стали публікації у відкритих джерелах і законодавчі акти на сайті Верховної Ради України.

Розглянуто роль консультативно-дорадчих органів та інститутів громадянського суспільства в забезпеченні сталого розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Зроблено висновок, що законодавчі ініціативи та нормативно-правова база є основним компонентом впливу на формування спроможних об'єднаних територіальних громад.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, територіальні громади, періоди, децентралізація влади, нормативно-правове забезпечення.*

Постановка проблеми. Головним сьогоднішнім завданням нашої держави є створення спроможних самодостатніх територіальних громад, які будуть володіти матеріальними, фінансовими та земельними ресурсами, об'єктами соціальної інфраструктури для того, щоби забезпечити потреби своїх громадян, надати якісні адміністративні послуги.

Процес створення законодавства щодо місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні після здобуття незалежності можна умовно розподілити на п'ять періодів:

Перший період (1991–1994 рр.) – удосконалення радянських нормативно-правових актів.

Другий період (1995–1996 рр.) – розроблення тексту Конституції України та закріплення в ній

понять «централізація», «децентралізація», «територіальна громада».

Третій період (липень 1997 р. – жовтень 2010 р.) – імплементація Європейської хартії про місцеве самоврядування в українське законодавство, прийняття Законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про Кабінет Міністрів України».

Четвертий період (грудень 2013 – лютий 2014 рр.) – формування в українському суспільстві розуміння необхідності реформ децентралізації публічної влади.

П'ятий період (квітень 2014 р. – понині) – обговорення та формування законодавства щодо децентралізації публічної влади, а також спроби закріплення засад децентралізації в Конституції України.

Упродовж 2014–2018 рр. прийнято низку нормативно-правових актів у правовому полі децентралізації. Втім, в Україні не створено дієвої децентралізованої публічної влади [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній науці дослідженню місцевого самоврядування приділяється багато уваги, особливо децентралізації місцевого самоврядування та створенню самодостатніх об'єднаних громад. Ця тема перебуває в центрі уваги таких відомих учених: О. Батанова, П. Ворони, В. Гошовської, М. Іжа, О. Крюкова, Ю. Куца, В. Куйбіди, М. Латиніна, В. Мамонової, В. Наконечного, С. Серьогіна, В. Толкованова та інших. Проте, попри наявні здобутки, питання забезпечення нормативно-правового супроводу об'єднаних громад потребує подальших досліджень.

Мета статті. Головною метою роботи є всебічне дослідження забезпечення нормативно-правового супроводу розвитку об'єднаних громад.

Виклад основного матеріалу. Потреба в реформуванні місцевого самоврядування обговорюється вже давно, тобто вже майже 20 років. Однак усі спроби звершувалися невдачею. Першим нормативним актом цієї реформи була Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента України 25 травня 2001 р. [2]. В ній уперше йшлося про необхідність оптимізації територіальної організації державної влади і місцевого самоврядування шляхом децентралізації та деконцентрації повноважень центральних органів виконавчої влади. Серед основних завдань Концепції було зміцнення доходної бази місцевих бюджетів шляхом законодавчого

закріплення внесення до них податків і зборів відокремленими підрозділами господарюючих суб'єктів, розташованих на відповідних територіях; посилення зацікавлення місцевих органів влади в розширенні доходної частини місцевих бюджетів шляхом закріплення за ними часток загальнодержавних податків і зборів [3].

У серпні 2001 р. Указом Президента було затверджено «Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні». Ця Програма розроблена відповідно до положень Конституції України та Європейської хартії місцевого самоврядування і спрямована на забезпечення подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні, зміцнення його організаційних, правових, матеріально-фінансових, інформаційних засад [4].

Слід зазначити, що були створені структури з питань місцевого самоврядування, а саме: у 2006 р. консультативно-дорадчий орган при Президентові України – Національна рада з питань державного управління та місцевого самоврядування [5], у 2007 р. головний (провідний) орган у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної регіональної політики і політики у сфері будівництва, архітектури та містобудування – Міністерство регіонального розвитку та будівництва України [6], у 2009 р. постійно діючий консультативно-дорадчий колегіальний орган при Голові Верховної Ради України – Консультативна рада з питань місцевого самоврядування [7], з метою поглиблення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на основі поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів із забезпечення ефективного розвитку регіонів – Рада з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування [8].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», яку прийнято в 2010 р., налагоджено співпрацю з інститутами громадського суспільства. Міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській і Севастопольській міським, районним, районним у м. Києві та Севастополі державним адміністраціям доручено вжити заходів для проведення протягом трьох місяців із дня набрання чинності цією постановою установчих зборів за участю інститутів громадянського суспіль-

ства для утворення громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади та забезпечити їх функціонування [9].

З метою налагодження взаємодії між КМУ та громадськими радами, утвореними при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській і Севастопольській міських державних адміністраціях, у 2012 р. утворено Раду голів громадських рад при органах виконавчої влади [10].

Відповідно до європейських стандартів 29 липня 2009 р. Кабінет Міністрів України затвердив своїм розпорядженням Концепцію реформи місцевого самоврядування [11], але, на жаль, вона необґрунтовано скасована у 2012 р. [12] у зв'язку з відсутністю політичної волі керівництва держави.

Розуміючи те, що сьогодні здійснення процесів реформування місцевого самоврядування, децентралізації влади – це вже не просто бажання підвищити ефективність вирішення питань місцевого значення, а необхідна передумова виходу з політичної кризи, яка склалася в Україні, Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 1 квітня 2014 р. №333-р схвалив третю Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [13, с. 112; 14].

Драматичні події в Україні, що розпочалися в листопаді 2013 р., не лише докорінно змінили внутрішньополітичну ситуацію у країні. Наслідки цих подій вийшли далеко за її межі, ставши, по суті, викликом усьому світовому порядку, що склався після Другої світової війни. Російська агресія проти України стала відповіддю на прагнення Українського народу створити цивілізовану, демократичну, європейську Україну, підтримане міжнародною демократичною спільнотою.

Конституція України є основоположним документом, який визначає її державний лад і значною мірою характер політичного режиму. Нелегітимне відновлення дії Конституції 1996 р. режимом В. Януковича відкрило широкі можливості для посилення авторитарних тенденцій у країні в період 2010–2013 рр., тоді як відновлення дії Основного Закону 2014 р. після перемоги Майдану дало змогу відновити демократичний процес.

Водночас до цього додалися й нові завдання, зокрема потреба у внесенні змін, необхідних для реформування на європейських засадах системи правосуддя та органів прокуратури, адвокатури, а також для здійснення децентра-

лізації влади та реформи місцевого самоврядування – як засобу наближення до європейських стандартів і частини мирного плану з врегулювання ситуації, спричиненої зовнішньою агресією проти України.

Відтак Україна розпочала новий етап конституційного процесу.

Експертне середовище ще до подій лютого 2014 р. мало напрацювання низки проєктів актуальних змін до Конституції України. Суб'єкти нової влади декларували готовність до системної роботи з підготовки необхідного проєкту закону, але лише новообраний Президент започаткував реальну, бурхливу діяльність у цьому напрямі. Упродовж 2014–2015 рр. конституційний процес мав цілеспрямований характер, у результаті чого суспільству було запропоновано низку ідей реформування конституційної матерії, зокрема виражених у проєктах змін до Конституції України [15].

Українське суспільство вимагає якісних, глибоких і системних змін до Основного Закону України, які мають сприяти досягненню визначеної в чинній Конституції України мети, пов'язаної, зокрема, з прагненням розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну та правову державу.

Ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною з однієї сторони та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами з іншої сторони [16], Україна отримала інструмент і дороговказ для своїх перетворень. Виконання вимог цієї Угоди дає можливість Україні надалі стати повноцінним членом в Європейському Союзі. Такими вимогами є відповідність Копенгагенським критеріям – параметрам, яким мають відповідати держави-члени Європейського Союзу [17].

Тому Президент України схвалив своїм Указом від 12 січня 2015 р. №5 Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020».

Ця Стратегія передбачає реалізацію конституційної реформи, зокрема в частині децентралізації.

З метою напрацювання узгоджених позицій щодо змін до Конституції України із залученням до цієї роботи представників різних політичних сил, громадськості, вітчизняного та міжнародного експертного середовища, сприяння досягненню громадського та політичного консенсусу щодо вдосконалення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні Указом Президента 3 березня 2015 р. утворено Конституційну Комісію [18].

У 2014 р. були підготовлені пропозиції щодо зміни існуючої конституційної моделі місцевого самоврядування, а саме проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства.

Основні зміни до Конституції України передбачають таке: запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України – регіони, райони, громади з повсюдністю місцевого самоврядування; передачу функцій виконавчої влади від місцевих державних адміністрацій виконавчим комітетам обласних і районних рад; розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення саме громад максимально широким колом повноважень; чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, зокрема через їхню участь у загальнодержавних податках; ліквідацію місцевих державних адміністрацій і створення натомість для здійснення виконавчої влади в районах і областях, містах Києві та Севастополі інституту префектів із лише контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями.

Нарешті Україна визначила для себе 5 необхідних кроків для проведення реформи:

1. Визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади.
2. Розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів.
3. Розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади.
4. Визначити потребу в кількості ресурсів на кожному рівні.
5. Зробити органи місцевого самоврядування підзвітними перед виборцями і державою [19].

У січні 2019 р. Уряд затвердив план заходів із реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 рр.

Цей План створює законодавчі та інші організаційно-правові засади для забезпечення проведення місцевих виборів у 2020 р. на новій територіальній основі, а також забезпечення підвищення ефективності формування територіальної організації виконавчої влади.

Водночас це дасть змогу визначити завдання і заходи, необхідні для подальшого реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади у 2019–2021 рр. [20].

Але для виконання завдань вищевказаного плану заходів необхідні рішення Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, сприяння відповідних асоціацій, експертів, міжнародних партнерів. Також важливо, щоб регіональні та місцеві влади самостійно прийняли рішення про об'єднання громад.

Нині всі розуміють, що реформа довела свою ефективність, результати можна помітити майже в кожній громаді. Звичайно ж, більше результатів досягли громади, які об'єдналися першими: будують, ремонтують, створюють малі підприємства, а найголовніше – набули досвіду лідери громад за роки роботи в нових умовах.

Висновки і пропозиції. Слабкою ланкою реформи децентралізації залишається відсутність комплексного нормативного забезпечення демократії участі.

Одна з головних причин такого стану речей полягає в тому, що сферу прямої місцевої демократії реформа децентралізації майже не зачепила. Законодавство України містить чимало механізмів залучення громадян до впливу на процес ухвалення рішень на рівні місцевого самоврядування, проте структурованою цю правову базу назвати складно.

Одним із завдань другого етапу реформи місцевого самоврядування, згідно з урядовим Планом заходів щодо реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 рр., є вдосконалення виборчого законодавства та вибудовування механізму проведення місцевих референдумів. Мета – забезпечення можливості громадян висловлювати свою думку з різних питань не від виборів до виборів, а повсякчас.

Значну роль у цьому процесі відіграє наявність політичної волі.

Список використаної літератури:

1. Мануїлова К.В. Концепція децентралізації публічної влади в політико-управлінській традиції України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2018. 39 с.
2. Концепція державної регіональної політики : Указ Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. №22. Ст. 983.
3. Гришко Р.Ю. Реформування місцевого самоврядування в Україні у напрямку децентралізації управління : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2017. 40 с.

4. Про державну підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні : Указ Президента України від 30 серпня 2001 р. № 749/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/749/2001>.
5. Про деякі питання впорядкування діяльності консультативно-дорадчих органів при Президенті України : Указ Президента України від 3 травня 2006 р. №340/2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
6. Про утворення Міністерства регіонального розвитку та будівництва України і Міністерства з питань житлово-комунального господарства України : Постанова КМУ від 1 березня 2007 р. №323. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/69294713>.
7. Положення про Консультативну раду з питань місцевого самоврядування : Розпорядження Голови Верховної Ради України від 27 березня 2009 р. №246. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246/09-%D1%80%D0%B3>.
8. Про утворення Ради з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2009 р. №309. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/309-2009-%D0%BF>.
9. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
10. Про утворення Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 червня 2012 р. № 658. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/658-2012-%D0%BF>.
11. Концепція реформи місцевого самоврядування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. №900-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-%D1%80>.
12. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 р. № 567-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/567-2012-%D1%80>.
13. Серьогін С.М., Гончарук Н.Т. Теоретичні засади та основні напрями реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4. С. 111–120. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplur_2015_4_16.
14. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. №333-р. URL: <http://www.rada.gov.ua>.
15. Конституційний процес в Україні: нові реалії, нові виклики, нові підходи. Інформаційно-аналітичні матеріали до круглого столу «Конституційний процес в Україні: відповіді на нові виклики чи повторення старих помилок? 9 липня 2015 р. URL: http://old.razumkov.org.ua/upload/1436517797_file.pdf.
16. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною з однієї сторони та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами з іншої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>.
17. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : пояснювальна записка до проекту Закону України від 1 липня 2015 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
18. Про Конституційну Комісію : Указ Президента України від 3 березня 2015 р. № 119/2015. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/1192015-18571>.
19. 5 необхідних кроків для проведення реформи. URL: http://decentralization.gov.ua/5_steps.
20. План заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019р. № 77-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras>.

Zvzdai O. V. The development of amalgamated local communities legal support providing

The article analyzes the public administration mechanism legal framework. The local self-government legislation in Ukraine consists of different legal acts that have been de bene esse divided into some specific groups. The further dynamic development of local self-government can be ensured only by the relevant legislation improvement, which should, on the basis of the constitutional norms, regulate the issues of organization and activity of local self-government bodies and its maintenance.

The current regulatory framework does not meet the requirements of the time and is largely incomplete. Obviously, some forms and mechanisms for the direct democracy ensuring will be envisaged in the Bill on Democracy, announced by the President of Ukraine, which, taking into account its public importance, will require additional expert and public discussion.

According to the new phase of the local self-government and territorial organization of government reform for 2019–2021, it is planned to complete the voluntary amalgamation of territorial communities. The next phase of decentralization should be started in 2020; it will include the creation of

a new territorial basis for the development of public administration and local self-government within the current constitutional model through the direct integration of small territorial communities and the consolidation of administrative districts.

Today, our state needs a paradigm of local self-government that clearly identifies the meaning, role and functions of local self-government in the territorial communities' life of the state as a whole.

The reform of local self-government and territorial organization of authority in Ukraine helps to boost and involve citizens in decision-making processes at the local level.

Open source publications and legislative acts on the Verkhovna Rada's website became the informational base of the research.

The role of advisory bodies and institutes of civil society in sustainable development of local self-government ensuring in Ukraine is considered.

It is concluded that the legislative initiatives and the legal framework are the main components for the influencing of amalgamated territorial communities' formation.

Key words: *local government, local communities, periods, decentralization of power, normative-legal support.*