

ХАРАКТЕРИСТИКА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПОБУДОВИ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

У статті досліджується нормативно-правова база державної політики у сфері побудови спроможних територіальних громад в Україні, безпосередньо характеризуються нормативно-правові акти у цій сфері. Адже, враховуючи важливу роль та значення громад для нашої країни, яка перебуває у стадії важливого реформування, наразі виникає нагальна необхідність у докладному аналізі нормативно-правової бази такої політики.

На початку статті зазначається, що за радянських часів увага місцевому самоврядуванню не приділялася, саме поняття як територіальна громада було відсутнє і про них мова взагалі не велася.

Далі у дослідженні мова йде про нормативно-правові акти, які були ухвалені у сфері місцевого самоврядування до прийняття Конституції України. Робиться акцент на тому, що положення Основного Закону України не містять визначення поняття територіальних громад, яким вже з прийняттям цього акту почала відводиться особлива роль у системі місцевого самоврядування. Зокрема, у дослідженні аналізуються й інші підзаконні акти, де особлива увага приділяється Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Окремо, розглядається цілий ряд проектів нормативних актів, які регулюють питання побудови спроможних територіальних громад в Україні.

На основі проведеного дослідження у статті окреслюється п'ять періодів становлення та розвитку державної політики у сфері побудови спроможних територіальних громад в Україні. Наприкінці робиться висновок, що незважаючи на досить прогресивне українське законодавство у цій сфері, яке є не досконалим на сьогоднішній день, полеміка про проблеми побудови дієздатних та самодостатніх громад не припиняється.

Ключові слова: *нормативно-правова база; державна політика у сфері побудови спроможних територіальних громад; територіальні громади; місцеве самоврядування.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Система політико-правових цінностей, вироблених людством упродовж століть, охоплює багато принципів і вимог щодо оптимальної організації державної влади, здатної забезпечувати ефективне управління країною як у центрі, так і на місцях. Серед них чільне місце посідає принцип децентралізації державної влади на рівні територіальних громад і органів, які вони обирають. Адже, як відомо, жодною країною не можна ефективно управляти з центру, і якою б досконалою не була державна влада в центрі, вона ніколи не буде ефективною, якщо не спиратиметься на демократично організовану систему самоврядування на місцях.

В Україні територіальна громада з її звичаями і традиціями сформувалася в глибоку давнину. І хоча

еволюція громади в Україні тривала століттями, її роль та значення завжди були важливими в українському суспільстві. Зокрема, І. Я. Франко, розмірковуючи над цим питанням, ще наприкінці XIX ст. писав: «... Коли кожний повіт, кожний край, кожна держава складається з громад – сільських чи міських, то все одно перше і найголовніше завдання тих, які управляють державою, краями, повітами, повинно би бути таке, щоб добре упорядкувати і мудрими правами якнайліпше забезпечити ту найменшу, але основну одиницю. Бо коли громада зле впорядкована, бідна, темна і сама в собі розлазиться, то очевидно, що й увесь побудований на ній порядок повітовий, крайовий і державний не може бути тривалий». [21, с. 175]

Відсутність на той час єдиного теоретичного підходу до визначення поняття «територіальна громада» зумовило існування внутрішньо-суперечливої системи організації місцевої влади. Правове закріплення останньої відбувалося хаотично, акти законодавства про місцеве самоврядування, прийняті в різний час, ґрунтувалися на різних ідеологіях. Беручи до уваги все це, наразі виникає нагальна необхідність у докладному аналізі нормативно-правової бази державної політики у сфері побудови спроможних територіальних громад в Україні.

Аналіз досліджень і публікацій. Дослідженням нормативно-правової бази державної політики у сфері побудови спроможних територіальних громад в Україні займалися такі вітчизняні вчені, як: В. І. Борденюк, В. Я. Тацій, В. С. Журавський, О. Н. Євтушенко, Ю. Г. Барабаш, Б. А. Руснак, В. Б. Яловий, О. В. Петришин, С. Г. Сєрьогіна, О. В. Батанов, В. Я. Малиновський та інші. Проте не дивлячись на значний перелік науковців, які вивчають дане питання, на сьогоднішній день немає єдиного комплексного дослідження нормативно-правової бази державної політики у сфері побудови спроможних територіальних громад в Україні, яке враховувало б усі сучасні зміни у чинному законодавстві. Відповідно, дана стаття присвячена аналізу нормативно-правових актів у сфері зазначеної політики.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цієї статті є дослідження нормативно-правової бази державної політики у сфері побудови спроможних територіальних громад в Україні, шляхом аналізу нормативних актів у цій сфері; виділення періодів становлення та розвитку державної політики у сфері побудови спроможних громад в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Протягом усієї історії Української держави територіальні громади розвивалися, соціально-правова природа яких в різні історичні періоди змінювалася набуваючи нового політичного й економічного значення. За радянських часів саме поняття як територіальна громада взагалі було відсутнє. Про інститут місцевого самоврядування і необхідність його створення в Україні заговорили лише в 80-ті роки перебудови. Окремо про територіальні громади мова взагалі не велася. Проте необхідність створення законодавства у цьому напрямку була продиктована аналізом світового досвіду.

І вже у 90-і роки ХХ ст. в Україні (на той час ще Українській Радянській Соціалістичній Республіці (далі – Українська РСР)) інститут місцевого самоврядування було відроджено, шляхом прийняття Закону Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР) «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства СРСР» від 9 квітня 1990 р. № 1417-І. Цей Закон визначав загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР і проголошував, що місцеве самоврядування в СРСР є частиною соціалістичного

самоврядування народу і покликане забезпечити реалізацію прав і свобод громадян, їх самостійність у вирішенні питань соціального й економічного розвитку території, охорони навколишнього середовища [5].

У ст. 1 цього Закону закріплено, що місцеве (територіальне) самоврядування – це самоорганізація громадян для розв'язання безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення та особливостей адміністративно-територіальних одиниць, на основі законів і відповідної матеріальної та фінансової бази. Первинним територіальним рівнем місцевого самоврядування можуть бути сільрада, селище (район), місто (район у місті). Цей законодавчий акт також визначає, що сільські населені пункти, селища, міста з метою більш ефективного здійснення своїх прав та інтересів можуть об'єднуватися в асоціації. При цьому органи місцевого самоврядування мають функціонувати у тісній взаємодії з трудовими колективами, громадськими організаціями і рухами, створювати умови для реалізації кожним громадянином СРСР конституційного права на участь в управлінні державними і громадськими справами.

Окрім того, ст. 3 цього Закону проголошує, що основною ланкою в системі місцевого самоврядування є місцеві Ради народних депутатів, як представницькі органи влади, які на своїй території координують діяльність усієї системи місцевого самоврядування [5].

Окремо, хотілося б звернути увагу на те, що якщо порівнювати вище згаданий Закон із діючим Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», то деякі положення цих двох Законів, на наш погляд, між собою схожі. Не дивлячись на ряд недоліків, які містяться у змісті першого законодавчого акту, його окремі положення носять демократичний характер, забезпечують право громадян на участь в управлінні і спрямовані на задоволення потреб людей, які проживають на тій чи іншій території.

Після прийняття Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України, як приклад реалізації вже нової державної політики щодо становлення і розвитку місцевого самоврядування, було прийнято Закон України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 7 грудня 1990 р. № 533-ХІІ. Цей законодавчий акт, як основа утвердження повноти народовладдя на відповідних адміністративних територіях, визначав засади місцевого та регіонального самоврядування – основи демократичного устрою влади в Україні, правовий статус місцевих Рад народних депутатів, а також інших форм територіальної самоорганізації громадян. Як і в попередньому нормативно-правовому акті цей Закон не містив положення про територіальні громади, визначивши у ст. 1, що базовим рівнем місцевого самоврядування є сільські ради, селища міського типу, міста. Відповідно територіальною

основою місцевого самоврядування є сільрада, селище, місто.[9].

Хотілося б звернути увагу на те, що схваливши цей Закон Україна була однією з перших республік колишнього СРСР, яка поклала край радянсько-партійній вертикалі і спробувала побудувати нову демократичну модель влади в адміністративно-територіальних одиницях. Саме у цьому Законі, на відміну від Закону прийнятого 9 квітня 1990 р., визначено порядок формування, функції та компетенція, структура і форми діяльності органів місцевого самоврядування. За своєю структурою і змістом Закон України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», який втратив чинність із прийняттям Законом України «Про місцеве самоврядування» схожий із ним.

Після проголошення незалежності України 24 серпня 1991 р. і введення в державі посади Президента, систему влади було суттєво змінено. Класичне самоврядування залишилось лише на рівні населених пунктів. На рівні районів та областей було запроваджено інститут Представника Президента, ради було позбавлено від виконавчих комітетів, при Представниках Президента створено органи державної виконавчої влади – місцеві державні адміністрації. Така реорганізація покликана була замінити партійну вертикаль президентською, а Президент одержати можливість вести активну державну політику на регіональному рівні. [20, с. 11-12]

У той період, на думку багатьох вчених, було знайдено ідеальну модель організації державної влади на період переходу від монопартійної радянської влади до такої, яка б поєднувала автономність самоврядування населених пунктів із вертикаллю державної виконавчої влади від столиці держави до сільського району. Проте суперечлива кадрова політика тодішнього Президента України та його жорстка конкуренція із Головою Верховної Ради, особливо в останній рік перед виборами, половинчастість у реформуванні органів влади – всі ці фактори призвели до чергової новації.

Так, 3 лютого 1994 р. ухваленням Закону «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» № 3917-ХІІ Верховна Рада України 12-го скликання в черговий раз змінила систему влади. Як наслідок скасовано інститут Представників Президента і здійснено спроби відбудови старої радянської системи влади. [20, с. 12.]

Відбиваючи прагнення українського народу розвивати, зміцнювати демократичну, соціально-правову державу, Верховна Рада України в 1996 р. прийняла Конституцію України, у ст. 7 якої закріплено принцип, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування [2]. Проголосивши такий принцип держава у реалізації своєї політики зобов'язалася здійснювати підтримку і розвиток місцевого самоврядування як однієї з підвалин демократичного ладу.

Саме в Основному Законі України неодноразово згадується про територіальні громади, яким вже з прийняттям цього акту почала відводитись особлива роль у системі місцевого самоврядування (ст. 95, 140,

141, 142, 143). Конституційне визначення поняття місцевого самоврядування, викладене 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 [2]. Також положення ч. 1 зазначеної статті дозволяють 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 [3, с. 752].

Але положення Конституції України не містять визначення поняття територіальної громади. І лише у Законі України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, який, відповідно до Конституції України, визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, у ст. 1 вперше дано законодавче визначення поняття територіальної громади [8].

Враховуючи, що одним із головних пріоритетів державної політики з часу незалежності України є курс на європейську інтеграцію, на реалізацію якого спрямовані зусилля всіх державних органів і загалом більшої частини українського суспільства, Верховна Рада України без застережень (тобто взяла на себе зобов'язання дотримуватись усіх без винятку положень акту) ратифікувала 15 липня 1997 р. Європейську хартію місцевого самоврядування, прийняту 15 жовтня 1985 р. державами-членами Ради Європи у Страсбурзі. Ця Хартія є результатом серії ініціатив та багатьох років дискусій, що мали місце у 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. Ця Хартія вимагає, щоб принцип місцевого самоврядування був визнаний у законодавстві країни [1].

Хотілося б звернути увагу, що Європейська хартія місцевого самоврядування не містить поняття територіальної громади, лише у ст. 5 «Охорона територіальних кордонів органів місцевого самоврядування» міститься таке поняття як «місцеві громади» [1].

Задля вирішення багатьох проблем формування реальної моделі місцевого самоврядування, яка має здійснюватись 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.

Відповідно до першого Указу, у контексті побудови спроможних громад, державна регіональна політика ґрунтується на принципі забезпечення

здатності територіальних громад в межах, визначених законодавством, самостійно і 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 і фінансово-економічної спроможності відповідних органів місцевого самоврядування у виконанні покладених на них законодавством повноважень [7].

Згідно з іншим Указом Президента України, з метою подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні, як особливо важливого чинника становлення громадянського суспільства, його державної підтримки, поліпшення умов для самостійного вирішення територіальними громадами питань місцевого рівня, розвиток даного інституту є на сучасному етапі одним із пріоритетних напрямів державної політики України. Цим 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. [4, с. 48-50]

На нашу думку, названі Укази Президента України, не охоплюють багатьох питань, спрямованих на створення умов для реалізації конституційних положень місцевого самоврядування, побудови спроможних територіальних громад та соціально-економічного розвитку самоврядних територій.

У подальшому, враховуючи політико-правовий та соціально-економічний стан в Україні, половинчастий процес реформування територіальної організації влади в країні, 1 квітня 2014 р. Розпорядженням Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція реформування місцевого самоврядування). 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, нажаль 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. [11] Ця Концепція визначає шляхи і способи розв'язання тієї проблеми, яка склалася на сьогодні стосовно спроможності територіальних громад та ефективності місцевого самоврядування в нашій державі.

Аналізуючи положення Концепції реформування місцевого самоврядування, на нашу думку, у її змісті відсутній збалансований, диференційно продуманий підхід до децентралізації влади в країні у контексті перерозподілу повноважень між адміністративно-територіальними одиницями базового та регіонального рівня, поєднання в одній адміністративно-територіальній одиниці функцій двох рівнів (для міст із населенням понад 50000 мешканців), управління великими містами із районним поділом та ін. Ми вважаємо, що необхідно доопрацювати положення цієї Концепції, враховуючи на сьогоднішній день сучасний політико-правовий стан в країні і фінансово-економічні можливості всієї держави і окремих територіальних громад, а також історичні, соціальні, демографічні, географічні особливості кожного регіону.

Для втілення на практиці у найкоротші строки (протягом 2014 р.) 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 передбачається розробити концептуальні пропозиції на засадах децентралізації, субсидіарності, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування щодо внесення відповідних змін до чинних нормативно-правових актів та розробити ряд проектів Законів України (наприклад, «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення», «Про добровільне об'єднання територіальних громад»), а також розробити та затвердити в установленому порядку державні стандарти якості адміністративних, соціальних послуг, що надаються населенню у відповідних сферах та ін. [6].

За день до цього Верховною Радою України прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад» № 1508-VII, який визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю [10]. Цей Закон мав дати спеціальний механізм співробітництва територіальних громад, який можливо було б реально втілити на практиці. Проте положення цього законодавчого акту мають декларативний характер та ряд недоліків, безпосередньо із точки зору законодавчої техніки. На наш погляд, враховуючи те, що цей Закон не наповнений самостійним юридичним змістом, його подальша реалізація не сприятиме досягненню цілей, задекларованих при його прийнятті, адже через відсутність чітко прописаних механізмів це буде просто неможливо.

Прийняття зазначених вище нормативно-правових актів та їх подальша реалізація є серйозним поштовхом у вирішенні питання щодо реформування місцевого самоврядування та побудови спроможних територіальних громад. На шляху до цієї мети ще раніше було прийнято додатково ряд законодавчих актів, постанов й інших нормативно-правових актів, запропоновано декілька проєктів нових нормативних актів для врегулювання окремих питань щодо побудови спроможних територіальних громад, створено не один десяток державних органів, однією з метою яких є побудова спроможних територіальних громад у процесі реформування і розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Це такі нормативно-правові акти як: Закони України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. № 2493-III, «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. № 2625-III, «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань» від 1 липня 2004 р. № 1953-IV (Закон втратив чинність на основі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України» від 8 липня 2010 р. № 2457-VI), «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 р. № 2487-VI; Укази Президента України «Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні» від 24 червня 2010 р. № 723/2010, «Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» від 12 березня 2013 р. № 128/2013; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» від 21 липня 2006 р. № 1001 (Постанова втратила чинність на основі Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 6 серпня 2014 р. № 385); Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування» від 25 липня 2002 р. №416-р та ін.

Серед проєктів нормативних актів, які регулюють питання побудови спроможних територіальних громад можна назвати:

– Проєкт Декларації «Про основні засади державної політики України щодо розвитку місцевого самоврядування» від 29 січня 2008 р., який прийнятий з метою сприяння розвитку місцевого самоврядування і розбудови територіальних громад. Відповідно до положень проєкту цієї Декларації, передбачається законодавчо визначити юридичний механізм забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері місцевого самоврядування, встановити ефективні засоби реформування даного виду публічної влади та чітко закріпити ознаки правосуб'єктності територіальних громад [12].

Прийняття Декларації має сприяти розвитку місцевого самоврядування в Україні, шляхом оптимальної і поміркованої деконцентрації та децентралізації повноважень органів виконавчої влади, удосконаленню розподілу компетенцій між територіальними органами публічної влади з метою уникнення їх дублювання і відповідно спрощення системи управління та ін.

– Проєкт Концепції реформування територіальної організації влади в Україні, підготовлений Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціацією районних та обласних рад» (версія станом на 10 червня 2011 р., доопрацьована з врахуванням пропозицій обласних і районних рад), метою якої є створення більш раціональної та ефективної системи публічної влади в адміністративно-територіальних одиницях, здатної гарантувати найвищу соціальну цінність людини, створити оптимальні умови для її розвитку, забезпечити комплексний і стабільний розвиток усіх регіонів шляхом найповнішого використання їх потенціалу. Необхідним елементом такої системи має бути самостійне, дієве місцеве та регіональне самоврядування [16];

– Проєкт Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні, підготовлений Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» (версія станом на 2013 р.), завданнями якої є визначення: оптимальної територіальної основи спроможних територіальних громад; оптимальної системи місцевого самоврядування таких громад; повноважень з надання публічних послуг, які мають бути передані органам місцевого самоврядування територіальних громад; ресурсної бази таких громад [15];

– Проєкт Указу Президента України «Про затвердження Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 16 липня 2013 р., який розроблено з урахуванням вимог Європейської хартії місцевого самоврядування, положень Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», яка в цілому відповідає принципам, спрямованим на підвищення спроможності територіальних громад. У Концепції зазначається, що метою реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади є підвищення якості життя людей у містах, селищах та селах шляхом забезпечення спроможності органів місцевого самоврядування створювати економічні та соціальні умови розвитку територіальних громад та їх об'єднань, а також забезпечення місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади територіальної доступності жителів цих територіальних громад до адміністративних, соціальних та інших послуг. Досягнення цієї мети передбачає: створення умов добровільного об'єднання територіальних громад, у яких створюються дієздатні органи місцевого самоврядування, спроможні виконувати законодавчо визначені повні та виключні власні, а також делеговані повноваження; недопущення дублювання

повноважень, функцій та завдань органів місцевого самоврядування різних рівнів; забезпечення відкритості та підзвітності населенню територіальних громад діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб; розроблення механізмів контролю за якістю надання населенню адміністративних, соціальних та інших законодавчо визначених послуг відповідної якості; передачу від місцевих органів виконавчої влади та територіальних органів центральних органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування функцій, які мають найтісніший контакт з громадянином; створення достатніх матеріальних, фінансових та організаційних умов забезпечення виконання завдань органами місцевого самоврядування; реформування територіальної влади за принципом оптимального забезпечення населення адміністративними і соціальними послугами, що зменшує диспропорції у доступі громадян до цих послуг та їх якості [18];

– Проект рамкового документу «Основні стратегічні напрями реформування місцевого самоврядування в Україні» (станом на 2012 р.), відповідно до якого виходячи з наявних проблем територіальних громад, головною метою проведення реформи місцевого самоврядування має бути: створення законодавчого забезпечення умов для розвитку територіальних громад як життєздатних конкурентоспроможних соціально-економічних систем, ефективних суб'єктів політичних, економічних та соціальних відносин; надання місцевому самоврядуванню чітко визначеного рівня державної підтримки, що забезпечить його функціонування як надійного та міцного фундаменту народовладдя, вагомого чинника економічного й соціального розвитку країни [17];

– Проект Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», який відповідно до Конституції України визначає повноваження, засади організації та порядку діяльності, і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Законопроект розробляється відповідно до Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. В основу законопроекту покладено чинну Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також положення проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [14];

– Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 26 червня 2014 р., містить пропозиції щодо змін до Основного Закону України на реалізацію реформи місцевого самоврядування, які підготовлені Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Необхідність таких змін обумовлена тим, що саме Конституція України визначає основи системи влади, і без відповідних змін провести реформу неможливо. Ключові зміни стосуються розділів IX (Адміністративно-територіальний устрій) і XI (Місцеве самоврядування), які викладені в новій

редакції. Пропонуються також деякі зміни в розділі IV (Верховна Рада), V (Президент України), VI (Кабінет Міністрів. Інші органи виконавчої влади) [13].

Основні зміни передбачають:

– запровадження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою України – область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування;

– передачу функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;

– 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, в тому числі через їх участь в загальнодержавних податках;

– ліквідація державних адміністрацій і створення натомість державних представництв з тільки контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями [19].

Положення, які плануються внести до Конституції України містять замість поняття «те-риторіальна громада», поняття «громада», при цьому саме визначення цього терміну відсутнє.

Прийняття змін до Конституції, які пропонуються Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, забезпечить правову основу для схвалення подальших законодавчих актів або внесення змін у вже існуючі, необхідних для реалізації реформи місцевого самоврядування і відповідно побудови спроможних територіальних громад в Україні. Окрім вище названих, це такі закони як: закон про місцеві державні представництва, закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, закони про внесення змін до законодавчих актів, які визначають розподіл повноважень між виконавчими органами влади і органами місцевого самоврядування, а також їх розподіл між органами місцевого самоврядування різного рівня та ін.

Нині більш як 200 законів регулюють різні питання місцевого самоврядування, що сягає третини від загальної кількості первинних законів. За 15 років дії Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» понад 50 разів вносилися зміни, його положення шість разів розглядалися у Конституційному Суді України [22].

Якщо проаналізувати весь ряд прийнятих за цей період нормативно-правових актів і проектів нормативних актів у сфері реформування місцевого самоврядування, то ми побачимо головний їх недолік. Це відсутність єдиної лінії стратегії і фрагментарність державної політики щодо розвитку цього інституту і побудови спроможних територіальних громад. У більшості випадків нормативно-правові 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.

Враховуючи вище викладене, на нашу думку, можна окреслити п'ять періодів становлення та розвитку державної політики у сфері побудови спроможних громад в Україні:

1) з 1990 р. до прийняття Конституції України у 1996 р. (постійні зміни системи місцевих органів влади);

2) з 1997 р. до 1999 р. (розмежування на законодавчому рівні державної влади і влади органів місцевого самоврядування у питанні здійснення управління державою та регіонами на різних рівнях);

3) з 1999 р. до 2004 р. (спроби реформування політичної системи, системи місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою, визначення напрямів і пріоритетів державної політики у цій сфері у підзаконних актах);

4) з 2005 р. до 2009 р. (період «застиглого реформування» і невизначеності державної політики у цій сфері);

5) з 2010 р. до сьогодні (період «активного реформування», оптимізація системи центральних органів виконавчої влади, спроби вирішення питання нового адміністративно-територіального поділу Української держави з метою побудови спроможних територіальних громад, спроби здійснення децентралізації влади в державі).

Становлення та розвиток державної політики у сфері побудови спроможних територіальних громад в Україні починаючи ще 90-х років ХХ ст. відбувається

і наразі, шляхом розробки, прийняття та зміни ряду нормативно-правових актів у цій сфері, яких на сьогоднішній день нараховується не один десяток. Проте незважаючи на досить прогресивне українське законодавство у цій сфері, полеміка про проблеми побудови дієздатних та самодостатніх громад як у середині держави, так і за кордоном, як на місцях, так на вищому рівні не припиняється. У положеннях цих актів державна політика стосовно побудови спроможних територіальних громад досі є невизначеною щодо того, яким же чином формувати громади в Україні, щоб вони справді були спроможними суб'єктами правових відносин.

Сьогодні, через цю невизначеність і через невідповідність українських законів в теорії і на практиці територіальні громади в Україні знаходяться у нестабільному становищі, що не дає змоги спрямовувати всю увагу на вирішення пріоритетних та невідкладних справ на місцях. Існуючі нормативно-правові акти (як чинні, такі і проекти) не гармонізовані між собою, суперечуючи один одному в одних і тих самих положеннях, так як побудовані за різними концепціями державного управління, містять різні пріоритети і способи правового регулювання та вирішення існуючих проблем щодо формування спроможних громад в Україні. Саме тому вітчизняне законодавство у цій сфері має створити цілісну і взаємоузгоджену систему, яка дасть перелік стратегічних і планувальних документів щодо побудови самодостатніх громад України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
2. 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.
3. 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.
4. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні: Указ Президента України від 30 серпня 2001 р. № 749/2001 // Управління сучасним містом. – 2001. – №7-9 (3). – С. 48-153.
5. Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства СРСР: Закон СРСР від 9 квітня 1990 р. № 1417-І [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v1417400-90>.
6. 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>
7. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/341/2001?nreg=341%2F2001&find=1&text=%E3%F0%E6%EC%E0%E4&x=-842&y=-11202>.
8. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
9. Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 7 грудня 1990 р. № 533-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 2. – Ст. 5 (втратив чинність 21 травня 1997 р.).
10. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 34. – Ст. 1167.
11. 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>.
12. Проект Декларації «Про основні засади державної політики України щодо розвитку місцевого самоврядування» від 29 січня 2008 р. №1457 / За ред. О.О. Омельченка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=31536.

13. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 26 червня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513.
14. Проект Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція) [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://rozwuotok.in.ua/news/1519-prezentovano-novu-redaktsiu-proektu-zakonu-ukrainy-pro-mistseve-samovriadvannia> (станом на 1 серпня 2014 р.).
15. Проект Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні (підготовлений Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України») [Електронний ресурс] / Офіційний сайт державного фонду сприяння місцевого самоврядування в Україні – <http://municipal.gov.ua/articles/show/module/default/article/116>.
16. Проект Концепції територіальної організації влади в Україні (підготовлений Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціацією районних та обласних рад») [Електронний ресурс] / Офіційний сайт державного фонду сприяння місцевого самоврядування в Україні – <http://municipal.gov.ua/articles/show/module/default/article/240>.
17. Проект рамкового документу «Основні стратегічні напрями реформування місцевого самоврядування в Україні» [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://municipal.gov.ua/upload/usr/files/Proekt_Ramk_dok_Osn_Strat_naprami_18_04_2012.doc.
18. Проект Указу Президента України «Про затвердження Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 16 липня 2013 р. [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України – <http://minregion.gov.ua/discussion/proekt-ukazu-prezidenta-ukrayini-pro-zatverdzhennya-koncepciyi-reformuvannya-miscevogo-samovryadvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi/>.
19. Роз'яснення щодо змін до Конституції України на реалізацію Реформи місцевого самоврядування та курсу Уряду на децентралізацію влади в Україні // Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/koncepciya-reformuvannya-miscevogo-samovryadvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-333230/rozyasnennya-schodo-zmin-do-konstituciyi-ukrayini-na-realizaciyu-reformi-miscevogo-samovryadu-vannya-ta-kursu-uryadu-na-decentral-449374/>.
20. Руснак Б. А. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика: Посібник для депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів / Б.А.Руснак. – Одеса, 2001. – 536 с.
21. Франко І. Я. Що таке громада і чим вона повинна бути? / І.Я. Франко // Збірник творів: у 50 т. – К.: Наук. думка, 1985. – Т. 44. – Кн. 1. – 518 с.
22. Яловий В. Б. Маяк, що підказує курс розвитку самоврядування / В.Б. Яловий // Віче. – 2012. – № 9. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/3109/>.

Ибрагимова А. А.,

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

ХАРАКТЕРИСТИКА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ПОСТРОЕНИЯ СПОСОБНЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ГРОМАД В УКРАИНЕ

В статье исследуется нормативно-правовая база государственной политики в сфере построения способных территориальных громад в Украине, непосредственно характеризуются нормативно-правовые акты в этой сфере. Ведь, учитывая важную роль и значение громад для нашей страны, находящейся в стадии важного реформирования, сейчас возникает настоятельная необходимость в подробном анализе нормативно-правовой базы такой политики.

В начале статьи говорится, что в советское время внимание местному самоуправлению не уделялось, само понятие как территориальная громада отсутствовало и о них речь вообще не велась.

Далее в исследовании речь идет о нормативно-правовых актах, которые были приняты в сфере местного самоуправления до принятия Конституции Украины. Делается акцент на том, что положения Основного Закона Украины не содержат определения понятия территориальных громад, которым уже с принятием этого акта начала отводиться особая роль в системе местного самоуправления. В частности, в исследовании анализируются и другие подзаконные акты, где особое внимание уделяется Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине. Отдельно рассматривается целый ряд проектов нормативных актов, которые регулируют вопросы построения способных территориальных громад в Украине.

На основе проведенного исследования в статье определяется пять периодов становления и развития государственной политики в сфере построения способных территориальных громад в Украине. В конце делается вывод, что несмотря на довольно прогрессивное украинское законодательство в этой сфере, которое является не совершенным на сегодняшний день, полемика о проблемах построения дееспособных и самодостаточных громад не прекращается.

Ключевые слова: *нормативно-правовая база; государственная политика в сфере построения способных территориальных громад; территориальные громады; местное самоуправление.*

**CHARACTERISTIC OF THE LEGAL FRAMEWORK OF THE STATE POLICY IN THE FIELD OF
CONSTRUCTION CAPABLE COMMUNITIES IN UKRAINE**

The article deal with the legal framework of the state policy in the field of construction capable of communities in Ukraine directly characterized normative legal acts in this sphere. Given the important role and importance of communities in our country, which has undergone significant reform, there is now an urgent need for detailed analysis of the legal framework of this policy.

At the beginning of the article notes that in Soviet times no attention was paid to local self-government, the concept of a local community was missing and about them never carried out. Only in the 90-ies of XX century in Ukraine institution of local self-government has been revived.

Further, in a study it comes about normative legal acts that have been adoption in the sphere of local self-government before adoption of the Constitution Ukraine. In Article 7 of the Basic Law of Ukraine was enshrined the principle that in Ukraine is recognized and guaranteed by the local self-government. So the state in implementing its policies pledged to carry out the main-tenance and development of local self-government as one of the pillars of the democratic system.

The article focuses on the provisions of the Constitution of Ukraine does not contain a definition of local communities, which are the adoption of this act started a special role in the system of local self-government. Only the Law of Ukraine «On Local Government» was first given legal definition of the local community.

In particular in the study analyzes other subordinate legislation, with particular attention paid to the Cabinet of Ministers approved the Concept of Ukraine reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine. Separately, considered several draft normative acts that regulate construction of capable of communities in Ukraine.

On the basis of research article outlines five periods of formation and development of the state policy in the field construction of capable of communities in Ukraine.

At the end of the article the conclusion is made that despite the relatively progressive Ukrainian legislation in this area, which is not perfect today, the controversy about the problems construction of viable and self-sufficient communities is not terminated.

Keywords: *regulatory framework; state policy in the field of construction capable communities; territorial communities; local self-government.*