

**Смельянов В. М.,**  
д-р наук з держ. упр., професор  
кафедри публічного управління та адміністрування,  
e-mail: d\_idu@ukr.net

**Шульга А. А.,**  
канд. наук з держ. упр., старший викладач  
Інститут державного управління,  
Чорноморський національний університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна,  
e-mail: ondain2009@mail.ru

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ**

*У статті досліджується нормативно-правове забезпечення реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад в Україні, шляхом аналізу правових актів у цій сфері, виділенням недоліків такого забезпечення та розробки дієвих способів їх усунення. На початку статті вказуються причини супротиву й ускладнень процесу формування якісної, ефективної та діючої самоврядної влади в Україні і об'єднанню територіальних громад. Далі у дослідженні мова йде про необхідність внесення чіткості і ясності в нормативно-правове забезпечення реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад, шляхом прийняття нових нормативних актів та внесення змін до вже діючих. У статті особлива увага приділяється Конституції України; розглядається Законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади); опрацьовується цілий ряд проектів нормативних актів, що регулюють питання реформування місцевого самоврядування та побудови спроможних територіальних громад. На основі проведеного дослідження пропонується ряд способів усунення недоліків нормативно-правового забезпечення реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад в Україні.*

**Ключові слова:** нормативно-правове забезпечення; реформування місцевого самоврядування; об'єднання територіальних громад; адміністративно-територіальний устрій; добровільність; спроможність.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Сьогодні, 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 [18]. 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.

У результаті, Україна стоїть перед гострою необхідністю здійснення глобального і всебічного реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, шляхом, перш за все, чітко визначеної законодавчої регламентації цього процесу. При цьому є гостра потреба в усвідомленні самим суспільством безперспективності політики зволікання з розробкою і впровадженням відповідних стратегічних рішень. Адже без законодавчої основи, без стратегії, без вироблення основних принципів реформування місцевого самоврядування та побудови спроможних громад, визначення і розставлення пріоритетів з боку держави та самої громадськості щодо цього, без знання того, яку державу будемо та які відносини в суспільстві повинні переважати, ми не зможемо побудувати демократичну і соціально-правову державу із громадянським суспільством [5, с. 4–5].

Однак, наразі 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) й ускладнення процесу втілення відповідних змін та, зокрема, об'єднання територіальних громад. Причинами такого супротиву й ускладнень є:

1) відсутність чіткої державної позиції щодо самих змін в країні та очікуваних результатів від них;

2) 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);

3) 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;

4) 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;

5) 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;

6) морально-психологічний та фінансово-економічний тиск осіб, зацікавлених у зриві реформи, що мають відбутися та ін.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Дослідженням нормативно-правового забезпечення реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад в Україні займаються такі вчені як: М. П. Баран, В. А. Худавердієва, О. Н. Євтушенко, Ю. І. Ганушак, В. Б. Яловий, С. Г. Серьоогіна, В. С. Журавський, А. В. Кавунець, В. В. Дорох, В. А. Завертайлота інші. Проте, не дивлячись на значну кількість наукових праць, зазначених вчених, на сьогоднішній день, немає єдиного комплексного дослідження нормативно-правового забезпечення реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад, яке б містило наявні недоліки такого забезпечення та юридично обґрунтовані способи їх усунення.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою цієї статті є дослідження нормативно-правового забезпечення реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад в Україні, шляхом аналізу правових актів у цій сфері,

виділенням недоліків такого забезпечення та розробки дієвих способів їх усунення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Для вирішення вищезазначених проблем і ускладнень щодо реалізації запланованих реформ та перетворень в державі, першочергово необхідно внести чіткість та ясність в нормативне забезпечення реформування, шляхом прийняття нових правових актів та внесення змін у діючі. Одним із таких актів Конституція України, яка являє собою юридичну базу всього законодавства держави, є найважливішим джерелом права нашої країни та водночас могутнім засобом політичного управління суспільством.

Говорячи про конституційне закріплення інституту місцевого самоврядування, то визначення даного поняття закріплене в ч. 1 ст. 140 Конституції України. Воно 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 [15].

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 розвивати 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 законопроектів 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, ми фактично 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 [2].

Вказаний законопроект передбачає внесення змін до дев'ятнадцяти статей та введення однієї додаткової статті в межах восьми розділів Конституції України: Розділ IV «Верховна Рада України» (ст. 81, 82, 83, 85, 88, 90); Розділ V «Президент України» (ст. 106, 107, 107 1); VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» (ст. 114, 118, 119); VII «Прокуратура» (ст. 121, 122); IX «Територіальний устрій України» (ст. 132, 133); X «Автономна Республіка Крим» (ст. 139); XI «Місцеве самоврядування» (ст. 140, 142, 143, 144); XII «Конституційний суд України» (ст. 151).

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].

Таким чином, запропоновані зміни повністю відповідають європейським та міжнародним стандартам, враховують відповідні висновки і зауваження Венеціанської Комісії. Прийняття цих змін до Конституції України 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.

Однак, незважаючи на низку позитивних положень, закріплених у законопроекті про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), наявний і ряд недоліків. По-перше, назву IX розділу Конституції України «Територіальний устрій України» потрібно змінити на «Адміністративно-територіальний устрій України». Тому що говорячи лише про територіальний устрій ми маємо на увазі систему територіальних складових частин, які становлять географічну основу держави (територіальна організація країни). У свою чергу, словосполучення «адміністративно-територіальний устрій» є ширшим за своєю суттю і визначається як поділ території держави на систему територіальних одиниць різного рівня, відповідно до яких утворюються місцеві органи державної влади й управління (система взаємовідносин між державою в цілому (її центральною владою) і територіальними складовими частинами (їх населенням та діючими органами публічної влади)).

По-друге, одночасне поєднання функцій голови ради і голови виконавчого комітету може призвести до концентрації влади в регіоні в одних руках, породжувати як тиск на місцеве самоврядування, так і протистояння з Президентом і урядом. Тому необхідно додатково прописати в законопроекті, що депутати відповідних рад не мають права працювати в виконавчих органах на рівні району чи регіону.

По-третє, у законопроекті неодноразово використовуються такі терміни як «громада» і «територіальна громада», що, у свою чергу, може призвести до своєрідної юридичної плутанини і сприйняття їх як двох різних понять. Тому, вважаємо за доцільне, уніфікувати текст законопроекту, використовуючи лише один термін – «громада».

По-четверте, у законопроекті сформулювати що являє собою громада, надавши їй чітке визначення та прописати про можливість і право таких громад об'єднуватися. Затвердження такого конституційного положення і буде тією правовою основою (узаконеним правом, легалізацією) можливого (перспективного) об'єднання громад в Україні та подальшої розробки і прийняття відповідних для цього нормативно-правових актів.

Окрім того, хотілося б вказати на те, що текст змін до Конституції України розробляли не члени конституційної комісії і не фахівці з конституційного права. Більше того, концепція законопроекту і його текст не були доступні для попереднього обговорення. Виникає багато запитань щодо проведення науково-експертної оцінки цього законопроекту, виходячи із норм регламенту Верховної Ради України. Не є зрозумілим, внесення змін до Конституції України являє собою цілісну реформу чи лише перший її етап. Відповідно якщо розглядати як цілісну реформу, то необхідно також внести зміни до Розділу VIII «Правосуддя» для посилення гарантій незалежності суддів; вирішити питання обмеження обсягу депутатської недоторканості, можливо, терміну перебування депутата у Верховній Раді України (наприклад, не більше двох скликань підряд), персонального голосування, питання призначення позачергових виборів народних депутатів; впорядкувати систему органів виконавчої влади на центральному рівні та встановити конституційні засади державної служби. При цьому не відкидаємо можливості, що після відкритого фахового обговорення та подальшого консультування із суспільством в ході громадського обговорення, виникне потреба у внесенні до Основного Закону України й інших змін [2].

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 Спільки місцевої влади 26 вересня 1985 р. у м. Рю-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.

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.

Відповідно для реалізації поставленого завдання було підготовлено два проекти Закону України «Про місцеве самоврядування», один з яких розроблений

робочою групою, сформованої 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. Проаналізуємо ці проекти щодо чотирьох головних аспектів самоврядування.

*1. Місцева автономія.* Проект закону, поданий АМУ, є реальною спробою створення закону про місцеве самоврядування у традиціях розвинутих демократичних країн. Так, наприклад, ст. 8 обумовлює, що державне втручання забороняється; ст. 73 гарантує право судового розгляду скарг та питань, пов'язаних з владою та ін. У свою чергу, законопроект, запропонований комісією Верховної Ради, розглядає місцеві одиниці не стільки як незалежні одиниці, а більше як частину механізму районних, обласних і державних органів влади. У тексті законопроекту присутня послідовна подвійність між «проголошеними повноваженнями» і «делегованими сферами» компетенції (наприклад, ст. 27). У багатьох випадках місцеве самоврядування виступає просто як посередник для виконання державних, обласних і районних програм, а не як самостійні органи з незалежними повноваженнями (ст. 26, 28, 46-48). Цей законопроект не передбачає також чіткого розподілу повноважень між центральною і місцевою владами. На противагу йому, законопроект, поданий АМУ, чітко окреслює власні повноваження органів місцевого самоврядування.

*2. Фінансово-бюджетна автономія.* Обидва варіанти запропонованих законопроектів встановлюють визначені державою мінімуми державних видатків на місцевому рівні, систему субвенцій, а також збільшують кількість місцевих податків, що, у свою чергу, має забезпечити здатність органів місцевого самоврядування самостійно функціонувати. Однак, в законопроекті, запропонованому комісією, право на місцевий бюджет виглядає так, ніби фінансове планування на місцях існує лише для того, щоб визначити, скільки коштів треба для виконання рішень, ухвалених згори, після чого субсидується певна сума на реалізацію таких рішень (наприклад, ст. 28). Натомість, проект АМУ передбачає ширше фінансово-бюджетне самоуправління, в якому всі види фінансування більшою мірою прив'язані до державних функцій. У ньому викладені набагато чіткіші положення про місцеві податкові збори та інші засоби контролю за надходженнями, які здійснюються виборними посадовими особами органами місцевого самоврядування. Втім, обидва варіанти містять положення, які надають органам місцевого самоврядування право обкладати податками місцеві підприємства, що розширює можливості місцевої самоврядної влади в отриманні додаткових надходжень.

*3. Повноваження місцевих органів влади.* У законопроекті АМУ зроблено спробу визначити самостійні й незалежні (власні) повноваження органів місцевого самоврядування і відділити їх від тих, які має виконувати держава. Так, у ст. 48 перераховано самостійні обов'язкові (власні) повноваження органів місцевого самоврядування, що узгоджується з функ-

ціями місцевого самоврядування у більшості демократичних країн світу. А в ст. 49 встановлено обмежені (делеговані) повноваження органів місцевого самоврядування, більшість з яких належить до повсякденних функцій (такі як реєстрація, ліцензування тощо). У такий спосіб, органи місцевого самоврядування відстороняються від виконання деяких загальнодержавних функцій. На противагу від попереднього законопроекту, в тексті проекту Комісії не досить конкретно визначено власні та делеговані функції органів місцевого самоврядування. Як наслідок, складається враження, що всі повноваження можуть делегуватися органам місцевого самоврядування, що, безсумнівно, перевищує їхню здатність виконувати основні місцеві функції і руйнує самоуправління на місцях як таке.

4. *Засоби міжурядового контролю.* У законопроекті комісії всюди йдеться мова про делегування повноважень обласним, районним та місцевим органам влади центральною владою. При цьому у ст. 58 сказано, що місцеві органи незалежно здійснюють надані їм повноваження. Відповідно стає незрозумілим на чому саме робиться наголос – на незалежності органів місцевого самоврядування чи на наданих їм повноваженнях. Немає дійсно чіткого розмежування ролей між місцевою державною адміністрацією та органами місцевого самоврядування, крім положення ст. 58 про те, що органи виконавчої влади не повинні втручатися у законну діяльність місцевої самоврядної влади. Натомість, у законопроекті АМУ здійснюється більш чітко розмежування між місцевою державною адміністрацією та органами місцевого самоврядування. Передбачається слабший контроль згори, що, у свою чергу, забезпечує фінансово-бюджетну і організаційно-правову самостійність місцевого самоврядування. У ст. 62 і 63 районні та обласні органи місцевого самоврядування трактуються як регіональні органи, що складаються з органів місцевого врядування, покликаних визначати й розв'язувати місцеві проблеми, з якими не здатні впоратися муніципалітети. Делегування надто складних проблем цим органам влади так би мовити «другого ярусу» не передбачається, а контроль знизу-до-гори будується за зразком регіонів у Франції та провінцій в Іспанії [1].

Таким чином, можна зробити висновок, що 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 кілька-

русну систему врядування 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. 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.

І лише 1 квітня 2014 р. Кабінет Міністрів України своїм Розпорядженням схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. 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 [18].

Хоча 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, 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 Україні та фінансово-економічні можливості як всієї держави, так і кожної окремої територіальної громади, а також інші історичні, соціальні, демографічні, культурні, географічні особливості кожного регіону [5, с. 31–32].

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 [14].

Окрім Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Укра-

їні 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 [17]. 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. Хоча, на сьогоднішній день, практика співробітництва окремих громад в Україні присутня. Так, станом на 1 травня 2015 р. за даними департаменту з питань місцевого самоврядування та територіальної організації влади Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, до державного реєстру внесено дев'ять договорів про співробітництво територіальних громад, кількість яких і надалі зростає (найактивніше громади співпрацюють у Хмельницькій, Чернігівській, Полтавській і Вінницькій областях) [9]. 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 [11]. 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 сформулювати 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, перекручування 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 (при цьому, краще за все, взагалі прибрати аспект добровільності) 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 реко-

мендації щодо того, яким саме чином повинно відбуватися формування спроможних територіальних громад шляхом їх добровільного об'єднання [13].

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 Методика 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.

Зважаючи на викладене, додатково варто зупинитися на перспективних планах формування територій громад, які досі не реалізовані повною мірою через недотримання територіальних меж, що були визначені при підготовці проектів об'єднання, відсутність ґрунтового соціально-економічного аналізу рівня розвитку громад, неврахування культурно-етнічних й історичних особливостей громад тощо. Більше того, самі обласні ради часто з тих чи інших причин блокують прийняття рішень щодо ухвалення таких планів. У результаті громади об'єднуються незалежно від перспективних планів, які просто не здатні взяти на себе передбачені законодавством повноваження, так як не мають для цього відповідних ресурсів (матеріально-фінансових, кадрових, інфраструктурних, інвестиційних та ін.). Але при цьому не слід забувати, що затвердження перспективного плану не є догмою та не призводить до автоматичного об'єднання громад, оскільки він являє собою, по суті, «дорожню карту» модернізації територіальної організації системи місцевого самоврядування, її первинного суб'єкта – територіальної громади, при цьому наявна і така складова як добровільність об'єднання, яка надає право громадам об'єднуватися за власним бажанням. З огляду на це, сьогодні існує практика внесення змін до перспективних планів областей, які б відповідали реальному стану об'єднання громад, зокрема, це пов'язано з тим, що відповідно до чинного законодав-

ства для отримання додаткових повноважень та фінансових можливостей, громади повинні об'єднуватися відповідно до плану. При цьому у зв'язку з політичними впливами, складним механізмом створення об'єднаних громад простіше «підганяти» план під об'єднання громад, а не навпаки – об'єднуватися відповідно до плану. І така практика руйнує саму ідею розробки перспективних планів як документу, що окреслює межі формування самодостатніх територіальних громад. Разом із тим, проведено дослідження паспортів спроможних територіальних громад, які додаються до перспективних планів об'єднання громад, показав, що значна частина з них не мають достатньої ресурсної бази для власного самостійного життєзабезпечення, більшість громад є дотаційними, що свідчить про недостатньо глибокий економічний аналіз, проведений при розробці і затвердженні цих планів [3].

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 було прийнято додатково ряд законодавчих актів, постанов й інших нормативно-правових актів. Це, зокрема:

- 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 [12]. Однак, при розробці даної стратегії не були значною мірою враховані інтереси громадськості, відповідно ця стратегія не охоплює все коло наявних проблем в регіонах країни і спрямована на вирішення лише окремої її 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 [16]. 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 [4]. 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.

Проаналізувавши ряд нормативно-правових актів 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. Цей же недолік ми бачимо і у підході до створення органів, покликаних сприяти розвитку місцевого самоврядування і формуванню спроможних громад [6, с. 56].

На сьогоднішній день, коли новий для країни процес об'єднання громад зачіпає інтереси багатьох сторін – представників виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, мешканців громад, виникає багато супутніх проблем практичного та юридичного характеру, зокрема:

- відсутній чіткий механізм приєднання однієї чи кількох громад до вже створеної об'єднаної територіальної громади. У зв'язку з цим, постає питання щодо необхідності проведення нових виборів на всій території об'єднаної громади чи лише на території тих громад, які пізніше приєдналися. З огляду на це, потрібно чітко розмежовувати що є приєднанням, а що є повторним об'єднанням. Відтак, виходячи із такого розмежування, дане питання можна вирішувати тим чи іншим способом;

- 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 та 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.

Таким чином, враховуючи все вищевикладене, з метою усунення недоліків нормативно-правового забезпечення реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад в Україні, необхідно:

1) 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» (це дасть можливість мешканцям громад на місцевому референдумі самим приймати рішення про підтримку об'єднання громад); вдосконалити положення окремих нормативних актів, які тим чи іншим чином регулюють процес реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад, з метою подолання колізійності та подвійності застосування їх правових норм (Податковий та Бюджетний кодекси України (це забезпечать належне фінансування для власного життєзабезпечення добровільно об'єднаних територіальних громад, які визначені рішенням уряду спроможними),



Земельний кодекс України (це врегулює окремі земельні питання у процесі об'єднання громад та подальшого їх самостійного функціонування), Закони України «Про місцеві вибори», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і «Про місцеві державні адміністрації» (або взагалі скасувати цей законодавчий акт і замість нього прийняти новий Закон «Про префектуру»), Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» та ін.);

2) забезпечити нерозривність процесу об'єднання територіальних громад із процесом вдосконалення адміністративно-територіального устрою України на первинному його рівні (тобто у разі об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст в одну територіальну громаду має бути укрупнена і відповідна адміністративно-територіальна одиниця – село, селище, місто), ґрунтуючись на принципах муніципального унітаризму і муніципального федералізму;

3) 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, що

надасть суттєвих економічних важелів для подальшого розвитку таких громад;

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

5) виключити аспект добровільності у процесі об'єднання територіальних громад, шляхом внесення відповідних змін до нормативних актів, з метою подолання дрібновласницького, особисто-корисливого інтересу певної групи людей, зацікавлених у тих чи інших результатах реформування, а також прискорення процесу об'єднання громад, остаточного здійснення децентралізації публічної влади і реформування місцевого самоврядування для формування та розвитку соціально-економічно сильних громад і держави, в цілому;

6) систематично проводити активну інформаційно-просвітницьку, роз'яснювальну та експертно-консультативну роботу серед громадськості, спрямовану на збільшення кількості свідомих прихильників децентралізації публічної влади та процесу об'єднання територіальних громад в Україні (див. Рис. 1).



Рис. 1. Етапи нормативного супроводу процесу реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад

Список використаних джерел

1. Агранофф Р. Аналіз закону про місцеве самоврядування / Р. Агранофф [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pdr.org.ua/analytics/local-government/1001-31a-a5>.
2. Смелянов В. М. Конституція України: якою їй бути? / В. М. Смелянов // Вечерний Николаев. – 2014. – № 96 (18 серпня) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vn.mk.ua/stories.php?id=22891>.
3. Завертайло В. А. Нормативно-правове забезпечення об'єднання територіальних громад в Україні: проблеми та шляхи удосконалення / В. А. Завертайло [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1397%3A071216-09&catid=167%3A2-1216&Itemid=208&lang=ru](http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1397%3A071216-09&catid=167%3A2-1216&Itemid=208&lang=ru).
4. 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](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2489&skl=9).
5. Ібрагімова А. А. Державна політика побудови спроможних територіальних громад в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 «Міське самоврядування» / А. А. Ібрагімова; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Львів. регіонал. ін-т держ. управління. – Львів, 2015. – 20 с.
6. Ібрагімова А. А. Характеристика нормативно-правової бази державної політики у сфері побудови спроможних територіальних громад в Україні / А. А. Ібрагімова // Наукові праці [Текст]: науково-методичний журнал. Т. 254. Вип. 242. Державне управління. – Миколаїв : ЧДУ ім. П. Могили, 2015. – 140 с. – С. 51–59.
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. Перші договори про співробітництво територіальних громад вже реалізуються [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=248110688&cat\\_id=248817973](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248110688&cat_id=248817973).
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](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812).
11. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.
12. 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>.
13. 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>.
14. 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>.
15. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
16. Про місцеві вибори: Закон України від 14 липня 2015 р. № 595-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 37-38. – Ст. 366.
17. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 34. – Ст. 1167.
18. 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. Смелянов,*

д-р наук с гос. упр., профессор

*А. А. Шульга,*

канд. наук с гос. упр., старший преподаватель,

Институт государственного управления, ЧНУ им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
И ОБЪЕДИНЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ  
ГРОМАД В УКРАИНЕ**

В статье исследуется нормативно-правовое обеспечение реформирования местного самоуправления и объединения территориальных громад в Украине, путем анализа правовых актов в этой сфере, выделением недостатков такого обеспечения и разработки действенных способов их устранения.

В начале статьи указываются причины сопротивления и осложнений процесса формирования качественной, эффективной и действующей самоуправляющейся власти в Украине и, в частности, объединению территориальных громад. Далее в исследовании речь идет о необходимости внесения четкости и ясности в нормативно-правовое обеспечение реформирования местного самоуправления и объединения территориальных громад, путем принятия новых нормативных актов и внесения изменений в уже действующие. В статье особое внимание отводится Конституции Украины, как юридической базы всего законодательства страны; рассматривается Законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины (относительно децентрализации вла-

сти), с указанием его основных преимуществ и недостатков. Также определена, на сегодняшний день, эффективность и результативность отдельных действующих законодательных актов. Отдельно в статье обработан целый ряд проектов нормативных актов, регулирующих вопросы реформирования местного самоуправления и построения способных территориальных громад.

В конце статьи указано несколько сопутствующих проблем практического и юридического характеров, которые сегодня возникают в процессе объединения территориальных громад в Украине. На основе проведенного исследования предлагается ряд способов устранения недостатков нормативно-правового обеспечения реформирования местного самоуправления и объединения территориальных громад в Украине.

**Ключевые слова:** нормативно-правовое обеспечение; реформирования местного самоуправления; объединения территориальных громад; административно-территориальное устройство; добровольность; способность.

*V. Emelyanov,*  
doctor of political Sciences, Professor

*A. Shulga,*  
PhD, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolayiv, Ukraine

### **REGULATORY SUPPORT THE REFORM OF LOCAL SELF-GOVERNMENTS AND ASSOCIATIONS LOCAL COMMUNITIES IN UKRAINE**

The article deals with regulatory support the reform of local self-governments and associations local communities in Ukraine by analyzing the regulatory acts in this area, highlighting the shortcomings of such support and develop effective ways to eliminate them.

At the beginning of the article indicate the reasons for resistance and complications formation process quality, effective and efficient self-governing authority in Ukraine and in particular to unite local communities. Further, in the research are talking about the need for precision and clarity in regulatory support of reform local self-governments and associations of local communities, through the adoption of new regulations and changes to existing ones. The article focuses on the Constitution of Ukraine as a legal base total laws of the state and the political powerful means of social control; considering a draft law on amendments to the Constitution of Ukraine (regarding decentralization of power) indicate the its main advantages and disadvantages, which aims to move away from the centralized model of governance in the country, providing ability of local self-government and an effective system of territorial organization of power in Ukraine. Also determine the efficiency and effectiveness of some existing legislation, to date, such as: «On cooperation of local communities», «On a voluntary association of communities», «On local elections». Separately, in the article processed a number of draft regulations regulating issues of local self-government reform and building capable local communities. In particular, several criteria compared and summarized the main provisions of the two draft Law of Ukraine «On Local Self-Government», identified a number of contradictions draft law of Ukraine «On service in local self-government» concerning the right of citizens to serve in local self-government.

At the end of the article noted several issues related practical and legal character, which are now emerging in the process of unification the local communities in Ukraine.

On the basis of research article offered a number of ways to correct deficiencies regulatory support the reform of local self-governments and associations local communities in Ukraine.

**Key words:** regulatory support; the reform of local self-governments; associations local communities; administrative and territorial system; voluntary, ability.

**Рецензенти:** *Сорока С. В.*, д-р наук з держ. упр., професор;  
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)  
*Андріяш В. І.*, канд. політ. наук., доцент.  
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Смельянов В. М., Шульга А. А., 2017

*Дата надходження статті до редколегії 15.02.17*