

УДК 352

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Скупченко Д. О.,

*аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Досліджуються законодавчі та інші нормативно-правові акти у сфері розвитку територіальних громад в Україні.

Ключові слова: децентралізація, закон, місцеве самоврядування, нормативно-правове забезпечення, територіальні громади, розвиток.

Skupchenko D. O.,

*Postgraduate Student of Regional Development and Local Government Department,
KRIPA NAPA, Kharkiv*

REGULATORY SUPPORT OF LOCAL COMMUNITIES DEVELOPMENT IN UKRAINE

The article examines the legislative and other regulatory legal acts in the development local communities in Ukraine.

Key words: decentralization, law, local government, regulatory support, local communities, development.

Розвиток територіальної громади вимагає ефективного використання її потенціалу з урахуванням усіх його аспектів під час розроблення та реалізації стратегії розвитку й інших місцевих нормативно-правових документів. Такий підхід безпосередньо стосується забезпечення життєдіяльності територіальної громади, має відповідати інтересам населення і європейським засадам державної регіональної політики. Яка ж конкретна роль у забезпеченні розвитку сучасного суспільства належить територіальній громаді? Громада є суттєвим елементом, що характеризує “звичайну природу” місцевого самоврядування. Окрім нормативного визначення громади, встановленого Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, існують інші, наприклад під територіальне громадою окремими авторами розуміється єдине природне і соціальне утворення, що діє у просторових межах держави, реалізуючи повсякденні потреби та інтереси жителів [5, с. 15–16].

Однак упровадження такої загальнодержавної реформи, як реформа з децентралізації влади, потребує прийняття законів та підзаконних нормативно-правових актів, які б забезпечили правове регулювання діяльності новостворених об’єднаних територіальних громад пропорційно до наданих їм широких повноважень, що дозволить безперешкодно реалізувати вказану реформу та завершити процес децентралізації влади.

Дослідженням нормативно-правового забезпечення у сфері діяльності територіальних громад в Україні займалися такі вітчизняні вчені, як В. Вакуленко [1], Н. Гончарук [20], І. Дробот [3], Ю. Куц [4; 5; 21], В. Мамонова [21], Ю. Молодожен [6], В. Наконечний [7], С. Серьогін [20] та ін. Зважаючи ж на реформування законодавства у сфері місцевого самоврядування, постає актуальним аналіз нових нормативно-правових актів, що регламентують діяльність територіальних громад.

© Скупченко Д. О., 2017

Метою цієї статті є аналіз нормативно-правового забезпечення розвитку територіальних громад.

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади має здійснюватися на основі Конституції та законів України, положень Європейської хартії місцевого самоврядування з дотриманням таких принципів: верховенства права; відкритості; прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади в питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; сталого розвитку територій [20, с. 114].

На сьогодні Кабінетом Міністрів України затверджена Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р., у якій зазначено, що метою децентралізації влади є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування [18].

Також постановою Верховної Ради України був схвалений План законодавчого забезпечення реформ в Україні (далі – План), у якому висвітлено питання щодо децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування [8].

Щоб вирішити проблеми на рівні територіальних громад, необхідно об'єднати зусилля громад і їхніх територій, а також потрібна фінансова підтримка держави. Саме з цією метою було ухвалено два закони України – “Про добровільне об'єднання територіальних громад” і “Про співробітництво територіальних громад”, адже, незважаючи на те, що Конституція України надає право жителям сіл на добровільних засадах об'єднуватися в єдину територіальну громаду, формувати органи місцевого самоврядування, механізм вирішення цього конституційного припису на законодавчому рівні до цього часу було не врегульовано [16; 19]. Метою Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” є створення правових умов і можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування; сприяння створенню дієздатних територіальних громад; формування ефективних рад та їхніх виконавчих органів, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, якісне надання їм необхідних соціальних послуг; забезпечення сталого розвитку відповідних територій, ефективного використання бюджетних коштів [16]. Закон України “Про співробітництво територіальних громад” розроблено з використанням найкращого європейського досвіду. Він визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю, підстави та особливості припинення співробітництва, оскільки чинне українське законодавство передбачало лише загальні рамки упровадження міжмуніципального співробітництва, припускало об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування для вирішення спільних проблем, але не містило правових норм, які б дозволяли таке співробітництво [20, с. 115].

Також важливу роль у розвитку територіальних громад в Україні відіграє Закон України “Про засади державної регіональної політики”. Цей Закон визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України [17].

Наприкінці 2015 р. було прийнято низку законів щодо оптимізації розподілу повноважень – передачі їх від органу виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, що дозволить посилити функціональну та фінансову спроможність місцевого самоврядування. Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців” та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень із державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань” виконавчим органам місцевого самоврядування міст обласного значення передаються повноваження з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань та передбачена можливість іншим виконавчим органам рад набувати таких повноважень. До цього Закону увійшли норми щодо державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб, спрямовані на усунення недоліків правового регулювання процесу добровільного об’єднання територіальних громад у частинах: встановлення спрощеної системи реорганізації та державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб публічного права, усунення недоліків правового регулювання правонаступництва об’єднаних територіальних громад, їхніх рад та виконавчих комітетів (рішення, договори, виконання окремих бюджетів до прийняття об’єднаного тощо) [22, с. 28–29].

Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг” наділив органи місцевого самоврядування додатковими повноваженнями щодо можливості створення центрів надання адміністративних послуг, можливості ведення реєстру територіальної громади, надання відомостей з Державного земельного кадастру, реєстрації місця проживання громадян та з інших питань [14].

У сфері бюджетного законодавства також відбувся значний розвиток. Розширено джерела доходів новостворених об’єднаних територіальних громад завдяки прийняттю Закону України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів” [10].

У Законі України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об’єднаних територіальних громад” визначено особливості формування та виконання бюджетів об’єднаних територіальних громад, у т. ч. передбачено прямі міжбюджетні відносини об’єднаних територіальних громад із Міністерством фінансів України [11].

Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” визначив, зокрема, склад доходів об’єднаних територіальних громад [9].

Запровадження норм цих законів у практику бюджетування вже дозволило суттєво наростити фінансовий ресурс місцевих бюджетів [22, с. 27]. На початку 2017 р. прийнято нові закони на реалізацію реформи.

Зокрема, Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища” визначає нове поняття “старостинський округ” – частину території об’єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, на якій розташовано один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об’єднаної територіальної громади, визначену сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою. Крім того, Законом передбачені повноваження старости та його правовий статус [15].

За допомогою Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об’єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів” нарешті було подолано прогалину в законодавстві, яка протягом тривалого часу перешкождала призначенню перших виборів в об’єднаних територіальних громадах Центральною виборчою комісією (ЦВК) [13].

Свої рішення про відмову щодо призначення перших виборів депутатів та голів об’єднаних територіальних громад ЦВК обґрунтовувала необхідністю попереднього внесення Верховною Радою України змін до меж відповідних районів і відтак призначення перших виборів сільських, селищних, міських рад об’єднаної територіальної громади та відповідних сільських, селищних, міських голів.

Однак цим Законом регламентовані положення про таке:

– утворення об’єднаної територіальної громади, до складу якої увійшли територіальна громада міста республіканського значення Автономної Республіки Крим або обласного значення і територіальна громада (територіальні громади) села, селища, іншого міста суміжного району, зміни меж районів не потребує;

– рішення ЦВК про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови об’єднаної територіальної громади приймається до зміни меж відповідних районів [Там само].

Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад” вирішує проблему тих громад, що не потрапили до жодної об’єднаної територіальної громади, розташованої поруч. Тепер такі громади мають можливість приєднатися до вже утворених об’єднаних територіальних громад [12].

Наразі не всі положення затвердженого Верховною Радою України Плану виконуються згідно з графіком [8]. Обговорення законопроектів іде важко, вноситься багато поправок, починаються суперечки, законодавчі процеси затягуються. Зокрема, той факт, що зміни до Конституції України так і не були прийняті Верховною Радою України у другому читанні, тягне за собою неприйняття великої кількості законів, що мали б остаточно закріпити повноваження за новоствореними об’єднаними громадами.

Для завершення процесу децентралізації життєво необхідним є прийняття цілої низки законодавчих та інших нормативно-правових актів. Зокрема для врегулювання певних питань очікується прийняття законів, що стосуються:

– внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) та засад і порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, що забезпечить правову основу для прийняття низки законодавчих

актів, необхідних для реалізації реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади, створить підґрунтя для формування спроможних територіальних громад і забезпечення повсюдності місцевого самоврядування, послабить конфлікти у відносинах між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади у спосіб розмежування їхніх повноважень відповідно до принципу субсидіарності, відмови від делегування повноважень районних та обласних рад органам виконавчої влади;

– нової редакції Закону про місцеве самоврядування в Україні, що забезпечить місцеве самоврядування базового рівня реальними повноваженнями на основі принципу субсидіарності, отже, й ефективно та максимально близьке до громадянина надання публічних послуг; визначить перелік повноважень органів місцевого самоврядування районного та обласного рівня за результатами публічного обговорення, наділення районних та обласних рад власними виконавчими органами; встановить повноваження органів місцевого самоврядування повними і виключними; запровадить ефективні механізми адміністративного нагляду органів державної влади по відношенню до органів місцевого самоврядування, які не суперечать принципам Європейської хартії місцевого самоврядування і не перешкоджатимуть діяльності органів місцевого самоврядування в разі виникнення спірних питань; забезпечить принцип, відповідно до якого на одній території існує не більше одного органу самоврядування одного рівня та повсюдності юрисдикції місцевого самоврядування на рівні територіальних громад; запровадить зміни територіальних меж громад виключно з урахуванням попереднього з'ясування думки відповідних місцевих мешканців; визначить перелік повноважень органів місцевого самоврядування районного та обласного рівнів за результатами публічного обговорення, створення районними та обласними радами власних виконавчих органів [8];

– розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю використання й охорони земель, що дозволить розмежувати повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з розпорядження земельними ділянками та здійснення контролю за використанням і охороною земель з урахуванням розширення повноважень об'єднаних територіальних громад. Це також забезпечить визначеність у питаннях: розпорядників земель; дозволів на розроблення документації із землеустрою щодо земельних ділянок, які ще не будуть надані до моменту внесення цих змін; процедури проведення земельних торгів, що ще не завершаться; передачі земельних ділянок державної власності в комунальну власність чи навпаки; передачі земельних ділянок із комунальної власності однієї територіальної громади у комунальну власність іншої територіальної громади та ін.;

– служби в органах місцевого самоврядування (нова редакція закону). Тобто реформа публічної служби передбачає прийняття нової редакції Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування", побудованої на європейських принципах державної служби;

– внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо добровільного приєднання територіальних громад) щодо належного ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, а саме: наділити органи місцевого самоврядування фінансовими ресурсами відповідно до повноважень, перелік яких встановлюється законом; запровадити горизонтальну систему вирівнювання спроможності місцевих бюджетів за доходами, що дозволить

не вилучати всі надлишкові доходи в заможних громадах і, водночас, відійти від повного утримання менш заможних громад та стимулювати їх до розвитку;

– муніципальної варти, що визначить правові передумови для вдосконалення державного управління у сфері охорони правопорядку, забезпечить права і свободи людини і громадянина на основі його децентралізації, а також формування організаційно-правових механізмів забезпечення реалізації рішень органів місцевого самоврядування, що приймаються у сфері забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Органам місцевого самоврядування буде надано право утворювати за кошти територіальних громад муніципальну поліцію для підтримання громадського порядку та для ведення адміністративних проваджень у сферах їхньої відповідальності. Прийняття закону про муніципальну варту надасть право органам місцевого самоврядування створювати за кошти місцевих бюджетів власні підрозділи правопорядку із передачею відповідних повноважень та функцій поліції громадської безпеки органам муніципальної поліції з урахуванням принципу усунення дублювання повноважень;

– префектів. Тобто територіальна організація влади на місцевому рівні дозволить забезпечити професійну та політичну нейтральність представництв виконавчої влади на місцях через прозорі конкурсні процедури добору керівників та посадових осіб цих органів;

– органів самоорганізації населення (нова редакція). Це забезпечить удосконалення процесу утворення органів самоорганізації населення незалежно від волі органів місцевого самоврядування, бр останні позбавляються повноважень із надання дозволу на утворення органів самоорганізації населення і прийматимуть рішення лише з делегування їм повноважень у межах компетенції власних виконавчих органів;

– місцевих референдумів, тобто законодавчого врегулювання питань проведення місцевих референдумів – унормування визначення предмета референдуму, його різновидів, процедур ініціювання, проведення та встановлення результатів; закріплення можливості проведення голосування в масштабах районів та областей у межах компетенції їхніх органів місцевого самоврядування [8].

Слід зазначити, що планом заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р [2], передбачено розроблення законодавчих актів, зазначених у цій статті, що дає надію на прискорення процесу завершення реформи децентралізації влади в Україні.

Отже, на даний час Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України прийнята значна кількість нормативно-правових актів, що дозволяють реалізовувати реформу децентралізації влади, але ще залишаються невирішеними питання діяльності територіальних громад, зазначені в цій статті, що потребують законодавчого врегулювання.

Список використаних джерел

1. Берданова О. В., Вакулєнко В. М. Стратегічне планування регіонального розвитку: навч. посіб. Київ: НАДУ, 2007. 96 с.
2. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 верес. 2016 р. № 688-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249350402>.

3. Дробот І. О. Гарантування місцевого самоврядування: теоретико-методологічний аспект: монографія. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2006. 287 с.
4. Куц Ю. О. Проблемне поле державного управління: концептуальна демаркація // Публічне управління: теорія та практика. 2011. № 1. С. 3–10.
5. Куц Ю. О., Решеvecь О. В. Територіальна громада: управління розвитком: монографія / за заг. ред. Ю. О. Куца. Харків: Константа, 2013. 540 с.
6. Молодожен Ю. Б. Самодостатність територіальних громад: системний підхід: монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. 370 с.
7. Наконечний В. В. Управління містом: теоретико-методологічний вимір: монографія. Харків: Цифр. друкарня № 1, 2012. 263 с.
8. План законодавчого забезпечення реформ в Україні: Постанова Верховної Ради України від 4 черв. 2015 р. № 509-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/file/text/35/f444365n15.zip>.
9. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28 груд. 2014 р. № 79-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
10. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів: Закон України від 8 верес. 2016 р. № 1509-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1509-19>.
11. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад: Закон України від 26 листоп. 2015 р. № 837-VIII. – URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/837-19>.
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад: Закон України від 9 лют. 2017 р. № 1851-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1851-19>.
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів: Закон України від 14 берез. 2017 р. № 1923-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1923-viii>.
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 888-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/888-19>.
15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища: Закон України від 9 лют. 2017 р. № 1848-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1848-19>.
16. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII (із змінами). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
17. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лют. 2015 р. № 156-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
18. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 385. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
19. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
20. Сergyogin С. М., Гончарук Н. Т. Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні // Аспекти публічного права. 2015. № 4. С. 111–120. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplur_2015_4_16.
21. Територіальна громада: заневість, дієвість: монографія / Ю. О. Куц, В. М. Січенко, В. В. Мамонова, С. В. Газарян; за заг. ред. Ю. О. Куца. Харків: Віровець АП.; Апостроф, 2011. 340 с.
22. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Київ: НІСД, 2016. 61 с.

Надійшла до редколегії 05.05.2017 р.