

УДК 321.01:325.455

О. Г. Остапенко,
к. ю. н., доцент, доцент кафедри економічної теорії і права, ХНАДУ, м. Харків
Т. М. Барановська,
магістр державного управління, здобувач кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування, ХарРІ НАДУ при Президентові України, перший заступник начальника Головного територіального управління юстиції у Харківській області, м. Харків

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УКРАЇНІ

O. Ostapenko,
Candidate of Law, associate Professor of the Department of Economic Theory and Law,
Kharkiv National Automobile and Highway University, the city of Kharkiv
T. Baranovska,
Master of Public Administration, Competitor for scientific degree
of Regional Administration and Local self-government Department of KRI NAPA,
First deputy chief of Main territorial department of justice in Kharkiv region, the city of Kharkiv

THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASES OF THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF THE PUBLIC POLICY DEVELOPMENT OF THE LOCAL COMMUNITY IN UKRAINE

У статті проводиться аналіз системи нормативно-правових актів, які регламентують засади формування та реалізації державної політики розвитку територіальної громади в Україні, а також визначаються їх конституційно-правові засади. Незважаючи на деталізацію на підзаконному рівні зазначених конституційно-правових засад, потребує переосмислення процес удосконалення положень нормативно-правових актів у сфері регламентації формування та реалізації державної політики розвитку територіальної громади в Україні.

The article analysis of regulations that govern the principles of forming and implementing public policy development of the local community in Ukraine, and defined their constitutional and legal principles. Despite the level of detail in by-mentioned constitutional and legal framework needs to rethink the process of improving the provisions of legal acts in regulation of the formation and implementation of state policy of territorial communities in Ukraine.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, державна політика розвитку територіальних громад.

Key words: local self-government, local community, public policy development of the local community.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Держава ніколи, навіть у тоталітарних формах існування, не брала на себе усіх функцій суспільства і не здатна була монополізувати їх здійснення. Коло функцій, здійснюваних суспільством, значно ширше, багатіше, змістовніше і є принципово іншим за своєю сутністю і призначенням, ніж коло функцій держави. Функції держави є субсидіарними відносно функцій суспільства. Варто зазначити, що насамперед, здійснюючи виважену та цілеспрямовану політику у сфері місцевого самоврядування, держава визначально готує "грунт" для такого самообмеження у майбутньому свого функціонального впливу на суспільні процеси. Розвинуте місцеве самоврядування закономірно покладає на себе більшість завдань, які тур-

бують пересічного жителя, розвантажуючи державу від виконання невластивих її природі справ — питань місцевого значення. Саме це є підтвердженням тісного взаємозв'язку держави і місцевого самоврядування і свідчить про проникнення у місцеве самоврядування державних засад, а також про наявність у самій державності самоуправлінських елементів.

Хронологічно початок становлення існуючих в Україні нормативно-правових основ реалізації функцій держави у сфері місцевого самоврядування пов'язується з прийняттям Декларації про державний суверенітет України, де було проголошено відмову від радянської системи публічної влади, декларувався намір запровадити демократичні засади та принципи їх організації. Як наслідок, 7

грудня 1990 р. Верховна Рада УРСР прийняла Закон "Про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування". Саме з цього моменту можна говорити про своєрідну реанімацію функцій держави щодо розвитку територіальних громад. Сучасна ж нормативно-правова основа формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад сформувалася у процесі глибоких соціальних-політичних і економічних перетворень, найважливішими завданнями яких були децентралізація публічної влади і посилення її демократичних начал.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідження питань місцевого самоврядування та статусу територіальних громад здійснювалося у наукових працях М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, В.І. Борденюка, І.П. Бутка, М.П. Воронова, І.В. Дробуш, В.М. Кампо, А.А. Коваленка, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, В.С. Куйбіди, Ю.О. Куца, В.В. Мамонової, М.П. Орзіха, О.М. Пастернак, В.Ф. Погорілка, М.О. Пухтинського, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, В.М. Шаповала та інших дослідників. Однак детального аналізу потребує нормативно-правова основа формування та реалізації державної політики розвитку територіальної громади в Україні. Отже, метою статті є визначення конституційно-правових засад формування та реалізації державної політики розвитку територіальної громади в Україні, аналіз системи нормативно-правових актів, які регламентують засади формування та реалізації державної політики розвитку територіальної громади в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Сьогодні система нормативно-правових основ, які регламентують розвиток територіальних громад, є однією з найбільших розгалужених, що значною мірою зумовило порівняно швидке становлення державної політики розвитку територіальних громад. Основними джерелами у цій сфері є Конституція України; закони України; міжнародно-правові акти у галузі місцевого самоврядування; підзаконні нормативно-правові акти органів державної влади в галузі місцевого самоврядування; нормативно-правові договори тощо.

Істотне місце серед джерел у нормативно-правовій основі реалізації державної політики розвитку територіальних громад займає Конституція України, яка не лише визначає (встановлює) систему основ конституційного ладу, правовий статус людини і громадянина, систему органів держави і місцевого самоврядування, створюючи правову основу безпосереднього народовладдя, державної влади і місцевого самоврядування як форм публічної влади, але й визначає основні напрями державної політики у сфері місцевого самоврядування і регіонального розвитку.

У зв'язку з цим саме Конституція України є пріоритетною нормативно-правовою основою такої політики, що характерно для усіх демократичних держав, в яких державою визнається місцеве самоврядування. Адже, наприклад, Європейською Хартією про місцеве самоврядування встановлюється, що місцеве самоврядування становить одну з основ будь-якого демократичного ладу. Принцип місцевого самоврядування, — проголошується у ст. 2 цього документа, — має бути визнаним у внутрішньому законодавстві, і в конституції держави. Конституція України, визначаючи Українську державу як демократичну, правову та соціальну, не лише фіксує найважливіші системоутворюючі ознаки її демократизму, які зна-

ходять свій вияв передусім у принципах суверенності суспільства і держави, народовладдя, поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, ідеологічному, економічному та політичному плюралізмі, етнічній багатонаціональності і політичній єдності українського народу, визнання та гарантування місцевого самоврядування тощо, а й встановлює й систему засади державної політики у різних сферах суспільного життя, у тому числі й у сфері місцевого самоврядування і розвитку територіальних громад, та є фундаментальною нормативно-правовою основою їх реалізації.

Так, значна кількість норм про місцеве самоврядування закріплена у першому розділі основного Закону України, який визначає основи конституційного ладу. Такий підхід означає, що місцеве самоврядування є одним з інститутів, які становлять ці основи. Як акт вищої юридичної сили та основоположна нормативно-правова гарантія місцевого самоврядування, Конституція закладає стабілізуючий фактор у правовий механізм функціонування держави у сфері місцевого самоврядування. Усі конституційні норми про місцеве самоврядування, як правові основи діяльності держави у сфері місцевого і регіонального розвитку, можна поділити на норми, якими: 1) визначається місцеве самоврядування в Україні; 2) визначається його призначення; 3) закріплюється механізм та регулюється організація і діяльність місцевого самоврядування; 4) встановлюється його економічна основа; 5) характеризуються територіальні межі місцевого самоврядування; 6) регламентується компетенція місцевого самоврядування за деякими питаннями; 7) передбачаються державні гарантії місцевого самоврядування; 8) висвітлюються права населення на місцеве самоврядування та забороняються обмеження прав на місцеве самоврядування.

Так, у Конституції України визнається самостійність рішення територіальними громадами та органами і посадовими особами місцевого самоврядування питань місцевого значення (частина перша ст. 140); поєднання у місцевому самоврядуванні представницької та безпосередньої демократії (частина третя ст. 140); не підпорядкованість однієї територіальної громади іншій (частини перша та четверта ст. 140); обов'язковість наявності органів місцевого самоврядування (частина четверта ст. 140); пріоритетна роль представницьких органів місцевого самоврядування в системі органів місцевого самоврядування (ст. 141) тощо. Усі ці конституційні норми-принципи є обов'язковими для дотримання, насамперед державою, яка у своїй діяльності, реалізуючи свої функції (політичну, економічну, соціальну та інші), має створювати оптимальні умови для розвитку місцевої демократії в Україні.

До категорії конституційних гарантій місцевого самоврядування, які, водночас, трансформуються у відповідні функції Української держави, належать і проголошені в Конституції України принципи забезпечення органами державної влади мінімальних місцевих бюджетів (ст. 142); гарантованості мінімальних державних соціальних стандартів у галузі місцевого самоврядування (частина третя ст. 142); державне визнання і гарантування місцевого самоврядування (ст. 7) тощо. Адже державна підтримка місцевого самоврядування — один із важливіших напрямів діяльності Української держави у сфері місцевого самоврядування та, одночасно, одна з головних умов забезпечення його самостійності в Україні. Зумовлюється це особливою роллю держави у функціонуванні місцевого самоврядування в будь-якій країні на сучасному етапі, наприклад, у правовому регулюванні, забезпеченні стабільності фінансово-економічної основи шляхом надання дотацій і субвенцій тощо. У цілому, зміст державної

підтримки місцевого самоврядування полягає у створенні необхідних умов для становлення і розвитку місцевого самоврядування, сприяння населенню у здійсненні права на місцеве самоврядування.

Суперечливість зовнішньої муніципальної політики Української держави, насамперед, має прояв у процесах приєднання до міжнародних стандартів локальної демократії, що регламентують спільно розроблені державами принципові підходи і міжнародно-легальні принципи становлення, формування і функціонування інституту місцевого самоврядування на території конкретних держав. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування зазначені в міжнародних конвенціях спеціального порядку, що встановлюють правила, визнані більшістю держав. Тому, з одного боку, використання Українською державою міжнародно-правових норм, що містять загальні принципи у нормативному регулюванні організації і функціонування місцевого самоврядування є дуже своєчасним. З іншого боку, входження України як повноправного члена у світове співтовариство поклало на неї конкретні обов'язки щодо реалізації своїх міжнародно-правових зобов'язань не тільки на міжнародній арені, а й усередині країни, що має прояв і у функціях держави у сфері місцевого самоврядування.

Такі стандарти закріплені, зокрема, у Європейській конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади, Європейській Хартії урбанізму, Європейській Декларації місцевих прав, Європейській Хартії про участь молоді в муніципальному і регіональному житті, Європейській хартії регіонального самоврядування, Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні тощо.

Проте найбільше значення серед цих міжнародних стандартів місцевої демократії має Європейська хартія місцевого самоврядування, реалізація положень якої Україною стала одним із найбільш проблемних питань, що віддзеркалюється на механізмі здійснення відповідних внутрішніх функцій держави у сфері місцевого самоврядування. Адже в теорії європейського права Хартія — це багатостороння угода публічного права, що передбачає виконання державою-сторонами взятих на себе зобов'язань (ст. 12 Хартії). Правовим простором впровадження Хартії є конституційне й інші галузі національного права держави, а політичним полем її реалізації — державна регіональна та муніципальна політика.

Норми Конституції України не можуть охопити своїм регулюванням всієї багатоманітності суспільних відносин, що виникають у процесі діяльності держави у сфері місцевого самоврядування. Для цього потрібні ще закони з найважливіших питань організації і діяльності суб'єктів державної влади та місцевого самоврядування. Саме наявність таких законів свідчить про цілісність системи нормативно-правових основ державної політики у сфері місцевого самоврядування та розвитку територіальних громад. До них належать закони "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцевий референдум", "Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності", "Про столицю України — місто-герой Київ", "Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області", "Про органи самоорганізації населення", "Про службу в органах місцевого самоврядування", "Про статус депутатів місцевих рад", "Про місцеві вибори", "Про транскордонне співробітництво" та інші закони. Окремі аспекти функціонування держави у сфері місцевого самоврядування регулю-

ються нормами екологічного, фінансового та інших галузей права, які встановлювали і встановлюють певні стандарти, дотримання яких необхідно на території всієї країни.

Аналіз близько 700 законів, які регулюють місцеве самоврядування, свідчить, що його органи мають майже 1200 повноважень. Для фінансування виконання всіх цих повноважень не вистачить річного державного бюджету, однак кількість таких повноважень постійно зростає. З позиції поділу локальних і державних функцій Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" обтяжує органи місцевого самоврядування завданнями, які йому не властиві, або дублює функції місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. Можна сказати, саме така законодавча політика з перекладення на місцеве самоврядування нових повноважень та дублювання їх із повноваженнями інших органів робить його неефективним інститутом та об'єктом нарікань громадян. Показовими у цьому відношенні є закони: "Про гідрометеорологічну діяльність", в якому в одній статті визначено компетенцію місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування у сфері гідрометеорологічної діяльності (ст. 8); "Про загальну середню освіту", в якому ст. 37 встановлює повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в системі загальної середньої освіти; "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави", ст. 18 якого регламентує участь органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій у здійсненні такого контролю тощо. Таких законів, де немає розрізнення компетенції місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування або всередині системи місцевого самоврядування, у т.ч. між представницькими та виконавчими органами, існує чимало.

Крім того, за ст. 143 Конституції України з питань здійснення самоврядними органами повноважень органів виконавчої влади вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. До того ж колосальний обсяг делегованих повноважень фактично унеможлиблює здійснення справ громадських.

В Україні основним суб'єктом самоврядування є територіальна громада, що закріплено в Конституції України та Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні". На конституційному рівні територіальна громада визначена як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень. Вона об'єднанням мешканців, які постійно проживають у межах самостійної адміністративно-територіальної одиниці — села, селища, міста. Територіальною громадою вважається також добровільне об'єднання кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр" [2, п. 1 ст. 1]. І сьогодні вже на законодавчому рівні передбачено і механізм об'єднання територіальних громад.

Визнання на найвищому законодавчому рівні територіальної громади як джерела самостійної форми публічної влади в Україні, первинного суб'єкта, носія функцій і повноважень місцевого самоврядування вимагає формування та функціонування громади не як простої сукупності жителів певного населеного пункту, а як дієздатного суб'єкта, соціально і політично активного, самодостатнього з точки зору забезпечення матеріально-фінансовими ресурсами, спроможного на ефективне та відповідальне управління власними справами, а також потребує узгодження його статусу з правовим статусом інших суб'єктів місцевого самоврядування, побудови ефективної системи розподілу функцій та повноважень місцевого самоврядуван-

ня. Саме реалізації цього завдання спряло прийняття низки нормативно-правових актів, зокрема, Законів України "Про співробітництво територіальних громад", "Про засади державної регіональної політики", "Про добровільне об'єднання територіальних громад", а також розробленої та затвердженої постановою Кабінету Міністрів України Методики формування спроможних територіальних громад.

Крім зазначених актів правову основу державної політики розвитку територіальних громад складають затверджена указом Президента України Концепція державної регіональної політики, Закони України: "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики", "Про стимулювання розвитку регіонів", "Про планування і забудову територій", "Про місцеві державні адміністрації", "Про транскордонне співробітництво", "Про регулювання містобудівної діяльності", "Про державні цільові програми", "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України", "Про Генеральну схему планування території України" та ін., актах Президента України та Кабінету Міністрів України.

Державна політика розвитку територіальної громади, відповідно, є складовим елементом державної регіональної політики, під якою розуміють систему цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності [3, ст. 1]. Науковці до даного виду політики також включають сукупність механізмів та інструментів для створення повноцінного середовища життєдіяльності людей на всій території України, забезпечення просторової єдності держави, сталого збалансованого розвитку її регіонів, узгодження регіональних та загальнодержавних інтересів [4].

Значне місце у системі нормативно-правових основ державної політики розвитку територіальних громад належить підзаконним нормативним актам органів державної влади: відповідним указам Президента України, постановам Кабінету Міністрів України, нормативно-правовим актам міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, рішенням Конституційного Суду України з питань місцевого самоврядування та нормативним актам інших органів державної влади.

Важливу роль у регулюванні питань місцевого самоврядування, становленні його нормативно-правових основ та здійсненні функцій держави у цій сфері відіграє Президент України. Загальновідомими нормативними актами Президента України є укази "Про зміцнення економічних основ самоврядування міст України", про Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, про Концепцію державної регіональної політики, про Національну Раду з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування, про Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку та інші, які свідчать про його активну діяльність у сфері місцевого самоврядування.

Деякі з них, наприклад, прямо чи опосередковано сприяють реалізації в Україні міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування, у тому числі Європейської хартії місцевого самоврядування: укази "Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Со-

юзу", "Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) і вдосконалення механізму співробітництва з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом)", "Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади", "Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення", "Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади" та ін.

Крім того, ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, для набуття відповідності Копенгагенським критеріям — параметрам, яким мають відповідати держави — члени Європейського Союзу, указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 було схвалено Стратегію сталого розвитку "Україна — 2020" (далі — Стратегія), яка визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України, і закріплює, що територіальні громади самостійно вирішуватимуть питання місцевого значення, свого добробуту і нестимуть відповідальність за розвиток всієї країни. У межах вектору відповідальності серед реформ та програм розвитку держави передбачено реалізацію, зокрема, децентралізації та реформи державного управління, а також реформи регіональної політики.

Зазначена Угода про асоціацію та зону вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом через Національний план її імплементації відкриває шлях до узгодження стратегічного розвитку України та Європейського Союзу. Через це Україна синхронізує свої стратегічні документи із семирічними програмними періодами ЄС (поточний: 2014—2020 рр.) і бере орієнтир на практичне впровадження принципів і цілей європейської політики галузевого та просторового розвитку, закладених у чинній стратегії "Європа 2020". Відповідно, на загальнодержавному рівні ці підходи закріплені у проголошеній Президентом України Стратегії сталого розвитку "Україна — 2020", що визначає вектор структурних перетворень в економіці та соціальній сфері, а також у "Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року", яка закладає засади стійкого збалансованого розвитку територій. Узгоджене впровадження реформ згідно цих стратегій має забезпечити відповідність України критеріям для подання заявки на вступ до Європейського Союзу у 2020 році.

Варто проаналізувати й акти уряду які також можуть виступати нормативно-правовою основою державної політики розвитку територіальних громад. Так, одними з перших нормативних актів Кабінету Міністрів України в галузі місцевого самоврядування були постанови "Про розмежування державного майна між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)", "Про розмежування державного майна України між загальнодержавною власністю та власністю Автономної Республіки Крим", розпорядження "Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики", "Про заходи щодо виконання Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні", Концепція Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування тощо.

Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів

Україні 6 серпня 2014 р. № 385, 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 узгодженість державної регіональної політики з іншими державними політиками, які спрямовані на територіальний розвиток. Як зазначено в документі, реалізація Стратегії надасть можливість визначити інтегрований підхід до формування і реалізації державної регіональної політики, який передбачатиме поєднання таких складових частин: а) секторальної (галузевої) — підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів шляхом оптимізації і диверсифікації структури економіки, забезпечення ефективної спеціалізації регіонів з пріоритетним використанням власного ресурсного потенціалу; б) територіальної (просторової) — досягнення рівномірного та збалансованого розвитку територій, розвитку міжрегіонального співробітництва, запобігання поглибленню соціально-економічних диспропорцій шляхом формування "точок зростання", активізації місцевої економічної ініціативи та зміцнення потенціалу сільської місцевості, забезпечення соціально-економічної єдності і рівномірності розвитку регіонів з метою створення рівних умов для розвитку людини; в) управлінської — застосування єдиних підходів до формування і реалізації політики регіонального розвитку, створення єдиної системи стратегічного планування та прогнозування розвитку держави і регіонів, оптимізація системи територіальної організації влади [5].

Зазначені міжнародні та національні джерела знаходять свою деталізацію у місцевих стратегіях розвитку відповідних регіонів. Так, "Стратегія розвитку Харківської області до 2020 року", затверджена рішенням сесії обласної ради 5 березня 2015 р. № 1151-VI, є проєкцією державних та загальноєвропейських підходів до конкретного регіону — Харківщини. Вона визначає стартові позиції області, а також систему пріоритетів, які мають вирішальну роль у забезпеченні цільового сценарію розвитку області. Конкретні заходи, спрямовані на досягнення поставлених цілей, будуть відібрані на конкурсній основі та згруповані у програми в рамках "Планів реалізації Стратегії розвитку Харківської області", які формуватимуться на 2015—2017 та 2018—2020 роки після затвердження Стратегії сесією Харківської обласної ради [6].

Стратегія є базою для створення комплексної системи стратегічного планування в області, включаючи розроблення нових та уточнення діючих регіональних програм, їх гармонізацію зі стратегічними та операційними цілями розвитку Харківської області, стратегічними пріоритетами держави. Методика реалізації Стратегії передбачає здійснення її заходів у рамках двох послідовних та взаємопов'язаних програмних циклів (етапів), включених у два плани реалізації: перший — 2015—2017 роки і другий — 2018—2020 роки.

Середньострокові плани реалізації регіональних стратегій розвитку є базою для середньострокового бюджетного планування та передбачають заходи, обсяги і джерела фінансування з визначенням індикаторів результативності їх виконання, а також основою для розроблення інвестиційних програм (проєктів), спрямованих на розвиток регіонів.

План на 2015—2017 роки з реалізації Стратегії розвитку Харківської області на період до 2020 року розроблений на підставі Законів України "Про місцеві державні адміністрації", "Про засади державної регіональної політики", "Про стимулювання розвитку регіонів", відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 16 листопа-

да 2011 року № 1186 "Про затвердження Порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку" і є невід'ємною частиною Стратегії. Заходи (проєкти) Плану реалізації на 2015—2017 роки в повному обсязі відповідають визначеним Стратегією стратегічним та операційним цілям.

Під час розробки Плану на 2015—2017 роки пропозиції проєктів регіонального розвитку були згруповані у три тематичні програми, що відповідають стратегічним цілям Стратегії: 1) конкурентоспроможність та зростання ВРП; 2) зменшення територіальних диспропорцій у якості життя та поліцентричний розвиток; 3) ефективне управління місцевим розвитком.

План реалізації на 2015—2017 роки погоджено робочою групою з розробки проєкту Плану заходів з реалізації Стратегії розвитку Харківської області на період до 2020 року, створеною розпорядженням голови Харківської обласної державної адміністрації від 15 червня 2015 року № 276, і був затверджений рішенням сесії обласної ради 18 червня 2015 р.

Проєкти, включені до Плану реалізації на 2015—2017 роки, зокрема, передбачають зменшення дисбалансів у розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць області, покращення умов для започаткування та ведення підприємницької діяльності, поліпшення ситуації у сфері зайнятості тощо.

Аналогічні локальні документи прийняті у Київській, Рівненській, Полтавській, Сумській, Івано-Франківській областях тощо.

Згідно з положеннями Закону України "Про засади державної регіональної політики" її формування та реалізація здійснюватиметься шляхом розробки та прийняття програм та проєктів регіонального розвитку. Під програмою Закон розуміє комплекс взаємопов'язаних завдань та заходів довготривалого характеру, спрямованих на досягнення визначених цілей регіонального розвитку, оформлений як документ, що готується та затверджується у встановленому законодавством порядку та реалізується через проєкти регіонального розвитку, об'єднані спільною метою. Останній нормативний акт визначає як комплекс взаємопов'язаних заходів для розв'язання окремих проблем регіонального розвитку, оформлений як документ за встановленою законодавством формою, яким визначаються спільні дії учасників проєкту, а також ресурси, необхідні для досягнення цілей проєкту протягом установлених термінів.

Отже, до правових засад формування та реалізації державної регіональної політики також включаються програми та проєкти розвитку відповідних регіонів.

Однак ст. 7 вказаного Закону зазначає, що документи, що визначають державну регіональну політику, належать: 1) Державна стратегія регіонального розвитку України; 2) План заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України; 3) регіональні стратегії розвитку; 4) плани заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку; 5) інвестиційні програми (проєкти), спрямовані на розвиток регіонів. Розроблення документів, що визначають державну регіональну політику, здійснюється з урахуванням пріоритетів державної регіональної політики, визначених цим Законом, та документів державного прогнозування і стратегічного планування, визначених законодавством.

Поступово визнається і утверджується таке джерело права та нормативно-правова основа державної політики розвитку територіальних громад як акти Конституційного Суду України. Слід констатувати, що теоретичний аналіз діяльності Конституційного Суду України у сфері

місцевого самоврядування майже не знайшов свого системного дослідження. Можна виділити лише окремі статті, науково-практичні коментарі та аналітичні нотатки, присвячені розкриттю даної проблеми. Вважаємо, що досвід такого дослідження є корисним як для усвідомлення сучасних підходів до форм і методів гарантування прав місцевого самоврядування засобами конституційної юстиції, так і цінним для розуміння державної муніципальної політики та нормативно-правових основ функцій держави у сфері місцевого самоврядування.

За період свого існування та функціонування Конституційний Суд України прийняв більше 40 рішень, які по-різному стосуються проблем місцевого самоврядування, а близько 10 із них — безпосередньо. Зокрема, це справи у відношенні особливостей проведення виборів у Києві і Севастополі, статус депутатів місцевих рад, суміщення посад народного депутата України та міського голови, адміністративно-територіальний устрій, трудові права депутатів місцевих рад, права на об'єднання територіальних громад, вибори депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, особливості здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування у місті Києві тощо.

Нині в Україні поступово здійснюється конституційна реформа. Сучасний етап розвитку нормативно-правових основ державної муніципальної політики та функцій держави у сфері місцевого самоврядування у контексті реформи інститутів державної влади і місцевого самоврядування пов'язується переважно з вдосконаленням адміністративно-територіального устрою, розвитком виборчої системи, системи місцевого самоврядування та статусу її суб'єктів тощо.

Виходячи з викладеного, регламентація державної політики розвитку територіальної громади в Україні здійснюється наступними нормативно-правовими актами: Конституцією України, Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом законами України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про співробітництво територіальних громад", "Про засади державної регіональної політики", "Про добровільне об'єднання територіальних громад", "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики", "Про стимулювання розвитку регіонів", "Про місцеві державні адміністрації", "Про транскордонне співробітництво", "Про регулювання містобудівної діяльності", "Про державні цільові програми", "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України", "Про Генеральну схему планування території України", Стратегією сталого розвитку "Україна — 2020", затвердженою указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, а також розробленої та затвердженими постановами Кабінету Міністрів України Концепцією державної регіональної політики, Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, Методикою формування спроможних територіальних громад, а також локальними стратегіями розвитку і планами її реалізації, а також проектами і програмами розвитку відповідних регіонів, в тому числі інвестиційними. Однак, сьогодні залишаються неврегульованими питання співвідношення зазначених локальних актів, оскільки до 2015 р. питання формування та реалізації регіональної політики регламентувалися проектами і програмами, а сьогодні — ці напрями регламентуються стратегіями розвитку відповідних регіонів та планами їх реалізації, нормативно-правові акти вищої юридичної сили передбачають існування усіх зазначених локальних актів.

Крім того, варто пам'ятати, що завдання законодавчого регулювання місцевого самоврядування не можна

зводити лише до закріплення галузевих принципів права без їхньої деталізації нормами, що встановлюють конкретні права, обов'язки і заборони. Розмежування предметів правового регулювання законів та підзаконних актів має забезпечуватися шляхом закріплення у законах необхідних компетенційних норм, що встановлюють, по-перше, виняткові повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування зі здійснення нормативного правового регулювання місцевого самоврядування, а по-друге, загальний метод визначення правотворчих повноважень для сфери спільного нормативного правового регулювання.

Література:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
3. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156-19>
4. Державна політика: підручник / Нац. акад. держ. упр. При Президентіві України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. — К.: НАДУ, 2014. — 254 с.
5. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p>
6. Стратегія розвитку Харківської області до 2020 року [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Харківської обласної державної адміністрації. — Режим доступу: <http://old.kharkivoda.gov.ua/documents/16203/1088.pdf>

References:

1. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "Constitution of Ukraine", Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 30, p. 41.
 2. Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine "On local government in Ukraine", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (Accessed 27 October 2015).
 3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On Foundations of State Regional Policy", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (Accessed 27 October 2015).
 4. Kovbasiuk, Yu. V. (2014), Derzhavna polityka [Government policy], Kyiv, Ukraine.
 5. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the the National Strategy for Regional Development 2020", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p> (Accessed 27 October 2015).
 6. Kharkiv Regional State Administration (2015), "Strategy of Development Kharkiv Region till 2020", available at: <http://old.kharkivoda.gov.ua/documents/16203/1088.pdf> (Accessed 27 October 2015).
- Стаття надійшла до редакції 28.10.2015 р.*