

Т. В. Дракохруст

кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри міжнародного права та європейської інтеграції
Тернопільського національного економічного університету

Т. О. Булковський

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри менеджменту та публічного управління
Тернопільського національного економічного університету

ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

У статті розглянуто та охарактеризовано основні чинні нормативно-правові акти стратегічного та програмного характеру, що супроводжують процес добровільного об'єднання територіальних громад. Зроблено пропозиції щодо вдосконалення інституційного забезпечення проведення реформи децентралізації влади в Україні. Розглянуто окремі дискусійні положення нормативно-правових актів, які є правовою основою об'єднання територіальних громад. Охарактеризовано необхідність забезпечення належного нормативно-правового супроводу, якого потребують новостворені об'єднані громади.

Ключові слова: територіальна громада, нормативно-правовий акт, інституційне забезпечення, реформа, децентралізація, глобалізація, місцеве самоврядування, місцевий розвиток.

Постановка проблеми. Глобалізація економіки та ріст інтернаціоналізації буття змінили головні ролі основних учасників ринку, перерозподілили відповідальності держави, регіонів та громад за економічний розвиток на місцях. Забезпечення позитивного тренду місцевого розвитку стає дедалі технологічним і, водночас, складним. Роль держави як головного гравця у місцевій економіці змінилась. Суб'єктами міжнародних економічних відносин усе частіше є окремі підприємства, регіони та територіальні громади.

Необхідність реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації як складової нової регіональної політики в Україні, її стратегічні завдання, пріоритети та концептуальні засади визначені в основних чинних документах стратегічного характеру – Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [1], Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [2].

Органи місцевого самоврядування з метою дієвого виконання своїх повноважень та забезпечення постійно зростаючих потреб членів територіальних громад мають постійно вдоско-

налюватись і змінювати напрацьовані роками організаційні стандарти, виробляти нові управлінські практики. Особливо це актуально на стадії розбудови правової держави, коли зростає значення правових форм і методів муніципального управління. Усе значнішою стає роль нормативно-правового супроводу органів місцевого самоврядування, оскільки це має бути основною ланкою охорони прав територіальних громад, забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням розвитку територіальних громад в Україні займалась значна кількість науковців, серед яких: А. Кавунець, О. Ольшанський, В. Кравченко, М. Орзіх та ін. Зокрема, З. Верналій, С. Біла, О. Жук, М. Кушнір, М. Долішній, Д. Норт, В. Шевченко у своїх працях досліджували питання інституційного забезпечення та проблем розвитку територіальних громад. Однак реформи місцевого самоврядування, які сьогодні реалізуються в Україні, зазнають впливу глобалізаційних процесів, що вимагає постійного всебічного дослідження.

Метою статті є виокремлення та характеристика основних нормативно-правових актів

стратегічного та програмного характеру, що супроводжують процес добровільного об'єднання територіальних громад та забезпечують їх ефективне функціонування.

Виклад основного матеріалу. Окрім Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні та Плану її реалізації, які фактично є лише рамковими документами і визначають стратегічні напрями впровадження реформ, правовою основою об'єднання територіальних громад є Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015 р.), «Про співробітництво територіальних громад» (2014 р.), постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» (2015 р.), а також Бюджетний і Податковий кодекси України та інші нормативно-правові акти. Ці документи визначають основні етапи добровільного об'єднання територіальних громад, а також їх функції та обов'язки, фінансові ресурси, які надаються об'єднаним територіальним громадам для реалізації їхніх функцій та повноважень.

Наприкінці 2015 р. було прийнято низку нормативно-правових актів щодо оптимізації розподілу повноважень – передачі їх від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, що дозволяє 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 з 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, передбачено можливість іншим виконавчим органам місцевого самоврядування набувати таких повноважень [3, с. 20–23].

До цього Закону ввійшли норми щодо державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб, спрямовані на усунення недоліків правового регулювання процесу добровільного об'єднання територіальних громад щодо встановлення спрощеної системи реорганізації та державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб публічного права, усунення недоліків правово-

го регулювання правонаступництва об'єднаних територіальних громад, їхніх рад та виконавчих комітетів (рішення, договори, виконання окремих бюджетів до прийняття об'єданого тощо).

Також цим Законом встановлено, що об'єднана територіальна громада є правонаступником усього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єднались, із дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою.

Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» виконавчим органам місцевого самоврядування міст обласного значення передаються повноваження з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, а також передбачена можливість іншим виконавчим органам рад набувати таких повноважень.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10.12.2015 р. розширено повноваження органів місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг щодо реєстрації місця проживання, надання відомостей із Державного земельного кадастру, роботи з документами, що підтверджують громадянство, створення реєстру територіальних громад, обмін відомостями між реєстрами територіальних громад та передачу інформації в Єдиному державному демографічному реєстрі [4, с. 12–114].

Одночасно із формуванням дієвого законодавчого поля відбувалось удосконалення інституційного забезпечення проведення реформи. Зокрема, було здійснено такі дії:

- визначено центральний орган виконавчої влади, відповідальний за проведення реформи,
- Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон), а також куратора реформи децентралізації – віце-прем'єр-міністра України – міністра Мінрегіону;

- створено Цільову команду реформ з питань децентралізації, місцевого самоврядування та регіональної політики при Мінрегіоні України, до складу якої увійшли українські, польські фахівці, експерти від Ради Європи і Європей-

ського Союзу, представники від всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування;

– створено Конституційну комісію як спеціальний допоміжний орган при Президентові України, яка підготувала проект змін до Конституції щодо децентралізації влади. Прийняття цих змін формує правову основу для прийняття низки законодавчих актів щодо надання права районним і обласним радам утворювати власні виконавчі органи, розмежування повноважень місцевого самоврядування та виконавчої влади тощо;

– створено Міжвідомчу координаційну комісію з питань регіонального розвитку, яка має стати інституційним майданчиком для координації дій органів виконавчої влади й органів міс-

цевого самоврядування у процесі формування та реалізації державної регіональної політики шляхом розробки пропозицій щодо забезпечення взаємозв'язку та узгодженості довгострокових стратегій, планів і програм розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях. Комісія також має сприяти використанню позитивного досвіду інших країн, зокрема європейських, під час удосконалення нормативно-правової бази з питань державної регіональної політики;

– створено Регіональні офіси з питань впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування, децентралізації повноважень органів виконавчої влади, які мають стати «містком» між центральною та місцевою владою у ході прове-



Рис. 1. Необхідний нормативно-правовий супровід новостворених об'єднаних громад¹

¹ Складено на основі [8].

дення реформи, надавати організаційну, консультативну, інформаційну допомогу місцевим органам влади, здійснювати моніторинг впровадження реформ на регіональному рівні [5].

Поряд із прогресивністю та позитивністю цих нормативно-правових актів стратегічного та програмного характеру, що супроводжують процес добровільного об'єднання територіальних громад, на нашу думку, варті уваги окремі дискусійні положення, зокрема, такі:

– у Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» вживається термін місцевий референдум за відсутності Закону України «Про місцевий референдум». До сьогодні мешканці не можуть «підтримувати добровільне об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі», як це викладено у чинному Законі. Такі правові неузгодженості ставлять під сумнів дієвість усього Закону [6];

– окремим питанням є відповідність проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад Конституції. На сьогодні зміни до Конституції України щодо децентралізації ще не ухвалено. Це, у свою чергу, сповільнює відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізацію повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування;

– потребують узгодження питання щодо системи адміністративно-територіального устрою України. На нашу думку, також є спірним питання оперування на державному рівні поняттям «селище міського типу», яке суперечить Конституції, проте відповідає Указу Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» [7] (1981 р.), який продовжує бути чинним;

– дискусійними є призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови у громадах тих областей, проекти перспективних планів яких ще не затверджено Кабінетом Міністрів України, оскільки однією з умов призначення перших місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах є наявність відповідних бюджетних призначень.

Також слід звернути увагу на те, що особливо сьогодні належного нормативно-правового

супроводу потребують новостворені об'єднані громади. Такий супровід повинен охоплювати поетапний план заходів щодо ефективного функціонування новостворених територіальних громад, які б могли вчасно реагувати на всі зміни як на законодавчому, так і на виконавчому рівнях (рис. 1).

Основними чинниками, які сприяють ефективності процесу об'єднання територіальних громад, є отримання економічної та фінансової самостійності, здійснення повноважень, які фактично нададуть об'єднаним територіальним громадам статусу, наближеного до статусу, який сьогодні мають міста обласного значення.

Інший важливий чинник, який, на нашу думку, могли б використовувати територіальні громади та відповідні органи місцевого самоврядування під час створення належних умов для нормального функціонування на засадах об'єднання, передбачений ст. 142 Конституції України [9]. Це інститут об'єднання на добровільних засадах об'єктів комунальної власності (спільна комунальна власність територіальних громад), а також коштів бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного функціонування (утримання) комунальних підприємств, організацій та установ.

Висновки і пропозиції. Провівши дослідження чинних нормативно-правових актів стратегічного та програмного характеру, що супроводжують процес добровільного об'єднання територіальних громад, вважаємо, що, враховуючи те, що готується новий законопроект «Про адміністративно-територіальний устрій України» та зміни до Бюджетного кодексу України, необхідна подальша оптимізація територіальних громад шляхом їх добровільного об'єднання як за принципами муніципального унітаризму, так і муніципального федералізму. В результаті реформування органів місцевого самоврядування в Україні з'являться економічно, фінансово-спроможні громади; нові еліти на основних місцях; горизонтальні відносини між державними органами, місцевим самоврядуванням, приватним сектором; всеохоплюючі управлінські можливості, ресурсна та інформаційна бази; можливості для створення сприятливого інвестиційного середовища; нові світоглядні та європейсько-орієнтовані підходи для конструювання регіональних особливостей, що нестимуть єдиний загальноукраїнський «меседж», а також поліпшено надання публічних послуг.

Крім того, на нашу думку, слід ліквідувати спірні положення чинних нормативно-правових актів і своєчасно застосовувати нормативно-правову та організаційну підтримку об'єднаних громад, забезпечити комплексне функціонування вдосконалених нормативно-правового, фінансового, організаційно-інституційного та інформаційного механізмів супроводу реформи, систематично проводити активну інформаційно-просвітницьку, роз'яснювальну та експертно-консультативну роботу, спрямовану на збільшення кількості свідомих прихильників децентралізації, започаткувати неперервне інформування шляхом застосування різноманітних методів поширення інформації, позитивних практик функціонування об'єднаних територіальних громад в Україні.

Напрямами подальших наукових досліджень можуть стати нормативно-правове обґрунтування механізмів реалізації стратегічного планування, бенчмаркінгу, проектного менеджменту в об'єднаній громаді, а також підходів до управління об'єктами права комунальної власності тощо.

Список використаної літератури:

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 1.04.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
3. Кавунець А.В. Особливості об'єднання територіальних громад в Україні (регіональний аспект): [метод. посіб.] / А.В. Кавунець, В.В. Дорох. – 2-ге вид., доп. – Вінниця: ФОР Д.Ю. Корзун, 2016. – 66 с.
4. Ольшанський О.В. Об'єднання територіальних громад як механізм забезпечення їх ресурсної спроможності / О.В. Ольшанський // Актуальні проблеми державного управління. – 2015. – № 2. – С. 92–99.
5. Напрями удосконалення інституційно-правового забезпечення реалізації реформи децентралізації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/desentralizasia-1009e.pdf>.
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України № 157-VIII від 05.02.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
7. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР № 1654-X від 12.03.1981 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>.
8. Баран М.П. Механізм подолання опору добровільному об'єднанню територіальних громад / М.П. Баран [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://el-zbirn-du.at.ua/2015_2/25.pdf.
9. Конституція України: Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

Дракохруст Т. В., Булковський Т. О. Інституціонально-правовий механізм реформування місцевих общин в Україні

В статье рассмотрены и охарактеризованы основные действующие нормативно-правовые акты стратегического и программного характера, которые сопровождают процесс добровольного объединения территориальных общин. Сделаны предложения к усовершенствованию институционального обеспечения проведения реформы децентрализации власти в Украине. Рассмотрено отдельные дискуссионные моменты нормативно-правовых актов, которые являются правовой основой объединения территориальных общин. Охарактеризована необходимость обеспечения надлежащего нормативно-правового сопровождения, который необходим для объединенных общин.

Ключевые слова: *территориальная община, нормативно-правовой акт, институциональное обеспечение, реформа, децентрализация, глобализация, местное самоуправление, местное развитие.*

Drakokhrust T. V., Bulkovskyi T. O. Institutional and legal mechanism of reforming of local communities in Ukraine

In the article the main existing regulations of strategic and programmatic character that accompanying the process of voluntary association of local communities have been examined and described. The ways to improve institutional support for the reform of decentralization of power in Ukraine have been given. The certain controversial provisions of regulations, which are the main legal association communities have been characterized.

Key words: *local community, legal act, institutional support, reform, decentralization, globalization, local government, local development.*