
СЕРЬОГІНА СВІТЛАНА ГРИГОРІВНА,

*директор Науково-дослідного інституту
державного будівництва та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України,
доктор юридичних наук, професор*

Напрями вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в аспекті європейської інтеграції

Визнання розвитку місцевого самоврядування одним із пріоритетних напрямів державної політики в рамках євроінтеграційних процесів, ратифікація Україною Європейської хартії місцевого самоврядування та Додаткового протоколу до неї зумовлюють необхідність здійснення поступальних кроків щодо підтримки місцевого самоврядування, забезпечення його відповідності міжнародно-правовим стандартам муніципальної демократії, розширення діапазону і вдосконалення механізму захисту муніципальних прав особистості, якісного перетворення системи владних відносин на регіональному та місцевому рівнях територіальної організації влади.

Зарубіжний досвід переконливо свідчить про те, що найкращих результатів у вирішенні питань місцевого значення досягають там, де вдається, з одного боку, максимально наблизити місце прийняття владних рішень до місця проживання громадян (тобто здійснити децентралізацію влади), а з другого – якомога більше залучити пе-

ресічних громадян до участі у виробленні, прийнятті та реалізації владних рішень (тобто здійснити демократизацію влади).

Незважаючи на те, що Україна дещо повільно просувається в напрямі імплементації в національне законодавство положень Європейської хартії місцевого самоврядування, все ж протягом останніх років здійснюються послідовні кроки у цих двох напрямках, створюючи правове підґрунтя застосування новітніх механізмів управління місцевим розвитком. Безперечним досягненням на цьому шляху стало прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка була затверджена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. На сьогодні відповідно до цієї Концепції в Україні здійснюється комплекс заходів щодо законодавчого, науково-методичного й інформаційного забезпечення реформи місцевого самоврядування. Прийняття Концепції створило передумови для вироблення нових підходів до системи державного

управління, що має ґрунтуватися на принципах децентралізації, партнерства між державою та місцевим самоврядуванням.

Крім того, були прийняті закони України «Про засади державної регіональної політики», «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», внесені зміни до бюджетного та податкового законодавства. На підвищення рівня відкритості й прозорості державного та муніципального управління, створення умов для доступу кожного громадянина до інформації про діяльність органів публічної влади спрямовані положення Закону України «Про доступ до публічної інформації». Здійснено скорочення кількості територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади з передачею відповідних функцій місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам місцевого самоврядування, вдосконалюється правове регулювання компетенції органів місцевого управління.

Значну роль у створенні правового підґрунтя реформ у сфері місцевого самоврядування здійснює Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, яке виступає своєрідним флагманом і координатором цих реформ.

Національна модель організації місцевого самоврядування вимагає формування спроможних територіальних громад, здатних брати на себе відповідальність та самостійно вирішувати питання місцевого значення. Це завдання зумовлює необхідність укрупнення низових ланок місцевого самоврядування. Щоб не втрачати час в очікуванні змін до Кон-

ституції, реформа місцевого самоврядування в Україні здійснюється в напрямі добровільного об'єднання громад.

На сьогодні, за даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, створено 177 ОТГ. Ще 798 громад подали заявки щодо об'єднання. 245 громад ініціювали вибори на своїх територіях. Після виборів новостворені громади формують власні виконкоми і мають змогу самостійно вирішувати усі місцеві питання, управляти власними ресурсами, розвивати свою територію. Найголовніше, що бюджети об'єднаних громад переводяться на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Фінансування стає дворівневим, прямим: від держави – безпосередньо громаді.

Відбувається державне стимулювання процесу об'єднання. У 2016 р. з державного бюджету об'єднаним територіальним громадам на розвиток інфраструктури передбачено спеціальну субвенцію в розмірі 1 млрд гривень. Більш як 80% коштів державної субвенції вже розподілено між проектами розвитку інфраструктури об'єднаних територіальних громад.

Для підтримки впровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади у кожній області створені офіси реформ із децентралізації, основними завданнями яких є сприяння процесу добровільного об'єднання територіальних громад; завершення роботи з перспективними планами формування територій громад областей; надання допомоги об'єднаним громадам з реалізації ними інфраструктурних та розвиткових проектів.

Завдяки впровадженню податкової та бюджетної децентралізації місцеві бюджети у 2015-му порівняно із 2014-м зросли на 41 % (26 млрд гривень). У 2016 р., за повідомленням Міністра регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ, за перше півріччя зростання місцевих бюджетів становило понад 21 млрд гривень.

Однак, незважаючи на певні успіхи, проблема комплексного реформування місцевого самоврядування залишається до кінця не вирішеною.

Перша проблема пов'язана із необхідністю систематизації масиву нормативно-правових актів у сфері місцевого самоврядування. На сьогодні в Україні ідея прогресу місцевого самоврядування іноді некоректно ототожнюється з ідеєю кількісного накопичення юридичних актів. Часто прирощування нових нормативних актів розглядають як панацею у вирішенні проблем державного будівництва, місцевого самоврядування, соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Проте зрозуміло, що кількість не веде однозначно до якісної зміни правового регулювання суспільних відносин.

На сьогодні питання муніципально-правових відносин в Україні регулюються кількома тисячами нормативно-правових актів різної юридичної сили. У рамках Меморандуму про співробітництво з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України науковці НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України провели роботу щодо комплексного аналізу сис-

теми законодавства, яке визначає компетенцію і повноваження органів місцевого самоврядування у 20 галузях управління. Вони містяться більш ніж у 2200 нормативно-правових актах. Навіть фахівцю важко розібратися у такій кількості нормативного масиву, не говорячи про органи і посадових осіб місцевого самоврядування. За даних умов вкрай важко, з одного боку, забезпечити системність і внутрішню несуперечливість правового регулювання на всій території країни, а з другого – врахувати місцеві особливості та інтереси, підтримати місцеву ініціативу і прагнення до самоорганізації.

Крім того, на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування необхідно поступово обмежувати рівень імперативної регламентації державою відносин у цій царині, ширше застосовувати норми диспозитивні, рекомендаційні. Сьогодні у правовій системі країни зберігаються до 60% заборонних норм (при світових стандартах – до 18%), і головне, ця тенденція, у всякому разі у сфері публічного права, зберігається.

Зрештою, постає питання про посилення систематизації і кодифікації законодавчих актів, а ще важливіше – питання про якість правових актів.

Слід поглиблювати науково-експертну оцінку законопроектів у сфері місцевого самоврядування, приділяючи окрему увагу не тільки зарубіжному досвіду, концепції і презентації проектів, а перш за все юридичній техніці, термінам і категоріям, які застосовуються в цих проектах, адже недостатньо чітка чи суперечлива регламентація відносин призводить до непорозумінь, необхідності

внесення змін і доповнень, додаткового тлумачення актів.

За роки незалежності створено певне законодавче підґрунтя для роботи органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Проте правова регламентація системи актів місцевого самоврядування, їх юридичної сили, місця у системі законодавства, специфіки статуту територіальних громад, як і раніше, залишається неналежною, адже до цього часу в Україні відсутній закон «Про нормативно-правові акти».

Зараз в Україні обговорюється теза про те, що реформу з децентралізації належить повністю відокремити від реформи Конституції. Однак виникає питання, як можна докорінно вдосконалити системно-структурну організацію муніципальної влади, належним чином імплементувати положення Європейської хартії місцевого самоврядування, запровадити сучасні європейські принципи територіальної організації без внесення змін до Конституції, яка є фундаментом національного законодавства. Чинна редакція Конституції України суттєво обмежує правовий простір для проведення реформи місцевого самоврядування в аспекті децентралізації публічної влади. Положення Основного Закону мають істотну прогалину і щодо визначення концептуальних засад територіальної основи місцевого самоврядування. Як такі мають визначитися принципи, окреслені Європейською хартією місцевого самоврядування, – децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування. Надання цим принципам конституційного характеру з наступним запровадженням законодавчого механізму їх

реалізації дозволить зробити кроки на шляху до зміцнення правових і соціально-територіальних основ муніципальної влади, а також посилення матеріально-фінансової самостійності громад.

Тому продовження конституційної реформи в напрямі подальшої децентралізації публічної влади, оптимізації її інституційно-функціональної та адміністративно-територіальної організації створить умови для глибинних реформ місцевого самоврядування, за яких відвернення від реформи буде неможливим.

У національне законодавство потребує імплементації не лише Європейська хартія місцевого самоврядування, а й положення Додаткового протоколу до неї (про право участі у справах місцевого органу влади), який був ратифікований Верховною Радою України 2 вересня 2014 р.

На сьогодні, на жаль, першочергова увага приділяється владній складовій системно-структурної організації місцевого самоврядування. Однак не слід забувати, що місцеве самоврядування – інститут громадянського суспільства, а тому належне правове регулювання форм безпосередньої демократії на місцевому рівні є надзвичайно важливим завданням.

Це питання надзвичайно актуалізується й тому, що реалізація чинної конституційної моделі місцевого самоврядування вимагає посилення статусу та організаційно-правового механізму функціонування територіальних громад. Незважаючи на те, що відповідно до Конституції України та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада є первинним

суб'єктом місцевого самоврядування, до цього часу закон, який би комплексно регламентував питання правового статусу територіальної громади, відсутній, а в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» цьому питанню присвячена лише одна стаття.

Необхідним є прийняття Закону «Про територіальні громади», який би регулював питання юридичного статусу та принципів діяльності територіальної громади; правову основу підготовки та прийняття статутів територіальних громад; символіку, акти, компетенцію територіальних громад; індивідуальні та колективні права членів територіальних громад; форми участі територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення; механізм взаємодії органів та посадових осіб місцевого самоврядування з територіальними громадами; відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами.

Крім того, слід прийняти закон про місцевий референдум, врегулювати питання місцевих ініціатив, громадських слухань, прийняти нову редакцію Закону «Про органи самоорганізації населення».

У зв'язку з розширенням повноважень органів місцевого самоврядування пропонуємо врегулювати питання громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, у якому визначити форми контролю, порядок його організації, права та обов'язки суб'єктів контролю, наслідки здійснення контрольних заходів.

Водночас оновлення потребує і законодавча база, яка є чинною на сьогодні та регулює окремі важливі сфери від-

носин місцевого самоврядування. Найсамперед це Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Бажано не просто переробити його окремі положення, а зважаючи на суттєву зміну ролі та призначення місцевого самоврядування, реформування його інституційної складової, матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, цей Закон слід прийняти в новій редакції.

Оновлення редакції потребує також Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Зміни до цього Закону мають сприяти побудові в Україні професійної та ефективної служби в органах місцевого самоврядування, яка забезпечуватиме надання якісних послуг громадянам. У зв'язку з цим необхідно переглянути умови вступу на службу в органи місцевого самоврядування, порядок її проходження та припинення, правовий статус службовців органів місцевого самоврядування, засади їх соціального і правового захисту.

Попри те, що в Україні неодноразово підступалися до адміністративно-територіальної реформи, ми й досі живемо не тільки зі старою мапою, а й частково за радянським законодавством. Дотепер окремі питання адміністративно-територіального устрою визначаються указом Президії Верховної Ради УРСР від 1981 р. Однак прийняття Закону «Про адміністративно-територіальний устрій» зумовлюється прямою вказівкою на це у Конституції. Цей Закон має врегулювати відносини щодо порядку утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і перейменування адміністративно-терито-

ріальних одиниць, порядку віднесення поселень (сіл, селищ, міст) до відповідної категорії, закріпити територіальні рівні організації влади, врахувати новітні принципи адміністративно-територіального устрою.

У зв'язку із процесом добровільного об'єднання територіальних громад виникає питання щодо проміжного рівня адміністративно-територіального устрою – районів. На сьогодні є райони, де в межах всієї території утворилося по одній громаді: у Донецькій, Житомирській, Хмельницькій областях. Постає питання щодо доцільності створення районної ради, яка згідно з Конституцією має представляти спільні інтереси територіальних громад. Вирішити цю проблему можливо шляхом покладення на раду об'єднаної терито-

ріальної громади повноважень відповідної районної ради, передбачивши це у відповідному законопроекті.

У підсумку слід зазначити, що за час функціонування місцевого самоврядування в Україні накопичилося значне коло проблем, які потребують свого негайного розв'язання: недосконалість правової основи місцевого самоврядування, незабезпечення імплементації положень Європейської хартії місцевого самоврядування, нерозвиненість форм та інститутів безпосередньої демократії на місцевому рівні, відсутність законодавчих засад вирішення питань адміністративно-територіального устрою. Широта цієї проблематики зумовлює необхідність комплексного підходу до її розв'язання як на конституційному, так і на законодавчому рівнях.