

ПРАВОВА ОСНОВА РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Сергієнко А. А.

аспірант кафедри державного будівництва

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

На сучасному етапі державотворення в Україні активно триває процес реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, який полягає в утвердженні демократичного управління, передачі владних повноважень місцевим органам, забезпеченні широкої участі громадян в управлінні справами держави й суспільства в цілому.

Вітчизняна система місцевого самоврядування сьогодення не задовольняє потребам суспільства. Функціонування самоврядних органів в більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними комунальними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на

відповідних територіях. Тому в наш час децентралізація є чимось більшим за реформу, а її проведення розглядається на рівні питань збереження державності України.

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, створення умов для формування дієздатних територіальних громад і забезпечення повсюдності місцевого самоврядування, послаблення конфліктного потенціалу у відносинах між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади у спосіб розмежування їх компетенцій відповідно до принципу субсидіарності.

У квітні 2014 р. Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні. Цей документ є консенсусним рішенням у напрямку подальшого реформування місцевої демократії, оскільки був попередньо погоджений з усіма обласними, міськими радами, асоціаціями органів місцевого самоврядування, зовнішніми і внутрішніми експертами, схвалений Радою Європи як перший крок на шляху проведення реформи місцевого самоврядування в Україні, що відповідає основним засадам Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Основна ідея Концепції – децентралізація влади в країні та суттєве розширення повноважень територіальних громад, а також зміна системи управління на обласному та районному рівнях. Її метою є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

22 вересня 2016 року Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням затвердив План заходів щодо реалізації даної Концепції в Україні, який визначає чітко визначені завдання, терміни їх реалізації, а також виконавців з метою подальшої реалізації положень Концепції.

Поступовим впровадженням моделі децентралізації є попереднє ухвалення законодавчим органом у серпні 2015 р. проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», яким передбачено, що адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації влади (в тексті чинної Конституції передбачено послідання принципів централізації та децентралізації у здійсненні державної влади), повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

У правове поле вводиться поняття громад, до матеріального розпорядження яких має бути надано земля, рухоме й нерухоме майно, природні ресурси, комунальні об'єкти, у фінансове – місцеві податки й збори, частина загальнодержавних податків. Автори змін до Основного Закону очікують, що це посилить ефективність місцевої влади: первинні проблеми вирішуватимуться на найнижчому рівні, а центральна влада виконуватиме лише допоміжні функції, принцип субсидіарності отримує належного закріплення та реалізації.

Процес створення спроможних і самодостатніх територіальних громад, що здатні забезпечити розвиток відповідної території, розпочався з прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання 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. Метою об'єднання 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.

Станом на 1 вересня 2017 року в Україні вже створено 399 об'єднаних територіальних громад. Кабінет Міністрів України своєю Постановою № 214 від 08.04.2015 р. затвердив Методику формування спроможних територіальних громад, яка визначає механізм та умови формування таких територіальних громад, а також порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим та області.

Не дивлячись на суттєвий прогрес у створенні законодавчого підґрунтя для реформування місцевого самоврядування а територіальної організації влади, на даний час ще не прийняті рамкові закони і концептуальні документи щодо нової моделі адміністративно-територіального устрою України загалом та алгоритму реалізації всієї реформи.

Обговорення законопроектів іде важко, вноситься багато поправок, що супроводжується суперечками, законодавчі процеси затягуються. Зокрема, той факт, що зміни до Конституції України так і не були остаточно затверджені Верховною Радою України, тягне за собою неприйняття великої кількості законів, що мали б остаточно закріпити повноваження за новоствореними об'єднаними громадами.

Для завершення процесу децентралізації необхідним є прийняття цілої низки законодавчих та інших нормативно-правових актів, зокрема:

- остаточно ухвалити законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», яким вносяться зміни стосовно адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, що створить конституційну основу для подальшого удосконалення законодавчого регулювання процесу децентралізації влади;

- прийняти Закон України «Про адміністративно-територіальний устрій України», в якому визначити засади державної політики у цій сфері, конструкцію нового територіального та адміністративно-територіального устрою, уніфіковані вимоги і критерії до адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів, чіткі процедури їх утворення і ліквідації, порядок встановлення і зміни їх меж тощо;

- прийняти нову редакцію Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», унормувавши забезпечення функціонування повноцінного місцевого самоврядування на трьох його рівнях (регіон, район, громада), надання місцевим радам права формування власних виконавчих органів, перерозподіл повноважень між державними органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування на засадах субсидіарності, зміцнення ресурсної бази місцевого самоврядування;

– сформувати необхідну законодавчу базу для децентралізації владних повноважень у всіх галузях та сферах надання послуг, чітко визначити функції місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування всіх рівнів.