

АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Нормативно-правові акти (НПА), які мають забезпечити проведення реформування місцевого самоврядування (МСВ) в Україні, за їхнім правовим статусом та сферою дії можна поділити на **три рівні**:

I. НПА законодавчого рівня: закони України, постанови Верховної Ради України (ВРУ), укази Президента та міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України;

II. НПА підзаконного рівня: НПА Кабінету Міністрів України (КМУ; постанови, розпорядження) та центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ; накази, розпорядження);

III. НПА місцевого рівня: локальні НПА органів МСВ (рішення місцевих рад; рішення виконавчих комітетів; розпорядження сільського, селищного, міського голови; накази керівників виконавчих органів МСВ) та місцевих органів виконавчої влади (МОВВ) (розпорядження голів обласних та районних державних адміністрацій, накази.

Кожен НПА із вказаних трьох груп займає чітко визначене місце у системі нормативно-правового забезпечення реформування МСВ і виконує певне завдання у процесі проведення реформи.

Для того, аби процес реформування МСВ здійснювався максимально ефективно, усі НПА, що його забезпечують на усіх трьох рівнях, мають бути кодифіковані і взаємопов'язані як між собою, так і з оточуючим правовим середовищем.

Розглянемо НПА, які сьогодні мають важливе значення у реформуванні МСВ.

Законодавство України

До законодавства України, що врегульовує проведення реформ у сфері місцевого самоврядування, насамперед, належать:

- 1) Конституція України;
- 2) Європейська хартія місцевого самоврядування;
- 3) Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- 4) Закон України «Про місцеві державні адміністрації»;
- 5) Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»;
- 6) Закон України «Про співробітництво територіальних громад»;
- 7) Зміни до Бюджетного кодексу України.

Конституція України. В основному Законі держави розділ 11 присвячений місцевому самоврядуванню, де частина перша статті 140 так визначає місцеве самоврядування: «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України».

У вказаній нормі чітко визначено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади і **вичерпно** перераховано суб'єктів цього права:

- 1) жителі села;
- 2) добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл;
- 3) жителі селища;
- 4) жителі міста.

Нещодавно був прийнятий **Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»**, в якому йдеться про добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. Але ця норма в частині добровільного об'єднання територіальних громад селищ та міст не відповідає ані зазначеній вище нормі Конституції України, ані частині першій статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка відповідно до Конституції України визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Порівняння згаданих норм вказаних законів наведено нижче у таблиці.

Порівняльна таблиця

Конституція України	Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»	Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»
<p><i>Частина перша статті:</i> Місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України</p>	<p><i>Частина перша статті 2:</i> Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.</p>	<p>Сам Закон не містить визначення поняття місцевого самоврядування, тому наводимо статтю 1 цього Закону: «Цей Закон регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст».</p>

Отже, якщо жителі села і селища, чи села, селища і міста добровільно об'єднуються, то таке об'єднання суперечитиме Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» і **не буде наділено правами місцевого самоврядування**. Тому з урахуванням норм Конституції, щоб діяти у правовому полі, наразі, добровільно об'єднуватись можуть лише жителі сіл.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» мав би стати рушійною силою реформ і якісного місцевого самоврядування. Але закони такого значення не можуть бути побудовані на нормах, які не відповідають Конституції. Тому першочергово необхідно звернутися до Конституційного Суду України із конституційним поданням щодо відповідності норм зазначеного Закону Конституції України.

Проведення реформ у місцевому самоврядуванні має відповідати Конституції України. В іншому разі такі дії можуть викликати масу спорів, судових позовів, що має істотний ризик ще на довгий час загальмувати проведення реформ.

Законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад» введено нову виборну посаду – сільського, селищного старости. За своїм статусом він буде посадовою особою місцевого самоврядування. Отже, необхідно чітко визначити його функціональні обов'язки та можливості вирішення проблем територіальної громади.

У прикінцевих положеннях цього Закону не передбачено внесення змін до **Закону України «Про місцеві державні адміністрації»**. Але відповідно до Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» обласні державні адміністрації отримали нове повноваження – надавати висновки щодо відповідності проекту рішення про добровільні об'єднання вимогам Конституції та законам України. Це повноваження треба передбачити й у Законі «Про місцеві державні адміністрації».

Відповідно до Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», рішення про підтримку об'єднання громад, окрім місцевих рад, можуть приймати самі мешканці на місцевому референдумі. Однак зараз закону про місцеві референдуми немає, а у Верховній Раді України відсутній законопроект, що регулюватиме питання проведення місцевого референдуму. За таких обставин з метою створення повноцінних умов для об'єднань громад невідкладним завданням є **прийняття Закону «Про місцеві референдуми»**.

Відповідно до ст. 5 **Європейської хартії місцевого самоврядування**, яка набрала чинності в Україні 01 січня 1998 року, «**зміни територіальних кордонів місцевих влад не можуть здійснюватись без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад**, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом».

Законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачено обов'язкове проведення «громадських обговорень». Що ж стосується референдуму, то його проведення не є обов'язковим. За цих умов є підозра, що у громадському обговоренні візьме участь лише невелика частина жителів територіальної громади. Тому для дотримання європейських стандартів варто проводити місцеві референдуми – для з'ясування думки людей.

Що стосується «громадських обговорень» у процесі об'єднання територіальних громад, то Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» надає право місцевим радам обрати форму та порядок їх проведення.

За цих умов існує ризик, що ці обговорення можуть бути схожими на практику проведення громадських слухань: зібрали людей, поставили перед фактом, дали можливість висловити зауваження, «вмотивовано» їх відхилили, а на виході місцева рада має відмітку – рішення прийняте за демократичною процедурою, громадські слухання проведено. Така практика є хибною, оскільки спотворює саму ідею добровільного об'єднання територіальних громад. А поняття «громадські обговорення» слід розкрити і закріпити законодавчо.

Варіантом попередження виникнення таких ситуацій є прийняття Закону України «Про загальні збори членів територіальних громад за місцем проживання», який чітко визначає та розширює повноваження загальних зборів, визначає принципи та процедури їх проведення, врегульовує порядок проведення конференцій.

Щодо можливої участі членів територіальних громад у процесі об'єднання, то вони можуть ініціювати об'єднання територіальних громад, брати участь у громадських обговореннях у процесі об'єднання територіальних громад та у місцевому референдумі щодо підтримки об'єднання територіальних громад у разі прийняття рішення місцевою радою про його проведення. Окрім цього, важливо, щоб члени територіальних громад брали активну участь у процесі формування та затвердження Перспективних планів.

Наступний важливий законодавчий акт у процесі реформування місцевого самоврядування є **Бюджетний кодекс України**, який має врегульовувати фінансову сторону питання.

До Бюджетного кодексу України наприкінці 2014 року і на початку 2015-го двічі були внесені зміни: спочатку напередодні, а потім після прийняття Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Зокрема, до бюджетів місцевого самоврядування віднесені **бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад**. Таке формулювання визначення бюджетів об'єднаних територіальних громад є, на наш погляд, недоречним в частині, що стосується «перспективних планів формування територій громад».

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» надає право ініціювання об'єднання територіальних громад і без перспективного плану. Виходить, якщо ця ініціатива буде реалізована і територіальні громади об'єднуються, то формування їхнього бюджету залишиться нерегульованим Бюджетним кодексом, оскільки територіальна громада об'єднана не за перспективним планом. Залишається під питанням, чи ця прогалина буде усунена на законодавчому рівні, і як ці норми будуть реалізовані на практиці. Тому, якщо є ініціативи, вони мають бути запропоновані та враховані в процесі розроблення, затвердження Перспективного плану області.

Ще одним важливим законодавчим актом у сфері реформування місцевого самоврядування є **Закон України «Про співробітництво територіальних громад»**,

що має своїм основним завданням визначити організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю.

Додатково слід зазначити, що цей Закон не містить вимог, що таке співробітництво має здійснюватися за територіальною приналежністю або що місцеві ради мають бути одного рівня. Тобто, **укладати договори про співробітництво можуть сільські, селищні, міські ради із різних регіонів України й на різних рівнях.**

Питання співробітництва територіальних громад врегульовано також Бюджетним кодексом України. Частина сьома статті 75 Кодексу передбачає, що «територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ з урахуванням статті 93 Кодексу (передача коштів між місцевими бюджетами на здійснення видатків місцевих бюджетів)».

Також органи місцевого самоврядування є органами, що мають право приймати регуляторні акти. Регуляторний акт – це прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання.

Тому, договір про співробітництво між територіальними громадами підлягає під дію **Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»**. Відтак, громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання, наукові установи та консультативно-дорадчі органи можуть подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проєктів договорів про співробітництво територіальних громад, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з цією діяльністю, а також використовувати інші права, що передбаченні статтею 6 цього Закону.

Підсумовуючи, слід зазначити також необхідність запровадити на новому, більш високому рівні громадський контроль за використанням бюджетних коштів, діяльністю місцевих рад, яким будуть підпорядковані об'єднані територіальні громади. Місцеві бюджети у декілька разів збільшаться, територія на яку поширюватиме свою дію місцева рада, теж. І тут виникатиме загроза зловживання повноваженнями, корупційні ризики. Тож, таку загрозу на законодавчому рівні варто врахувати і запровадити механізми, що робитимуть ці процеси максимально прозорими.

Аналіз підзаконних нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України та інших центральних органів виконавчої влади

Нещодавно постановою КМУ від 8 квітня 2015 р. № 214 була затверджена Методика формування спроможних територіальних громад, яка визначає механізм та умови формування спроможних територіальних громад, порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад на обласному рівні.

Але аналіз цієї Методики дає можливість зробити висновок, що участь органів самоорганізації населення, громадськості у формуванні перспективних планів розвитку власних територій за цією Методикою фактично відсутня.

Так, з метою забезпечення відкритості та прозорості роботи з розроблення проекту перспективного плану **може утворюватись робоча група**, до складу якої входять «представники Ради міністрів АРК, облдержадміністрації, відповідних органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та громадськості».

Формування перспективних планів об'єднання територіальних громад – це важливий та відповідальний процес, в якому неодмінно потрібно створювати робочу групу. За цих умов не зовсім зрозумілим є підхід Кабінету Міністрів України, який фактично залишив за обласними державними адміністраціями право вирішувати, чи створювати робочу групу.

Отже, у Методиці варто передбачити обов'язковість створення такої робочої групи та більш детально визначити представництво у ній від членів територіальних громад та інститутів громадянського суспільства (не враховуючи уповноважених осіб місцевих рад), оскільки поняття «громадськість» є широким та неврегульованим.

Занепокоєння викликає ще одне положення із Методики – що метою врахування інтересів територіальних громад під час розроблення проекту перспективного плану уповноважені Радою міністрів АРК, облдержадміністрацією посадові особи проводять консультації з уповноваженими представниками органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, а також суб'єктами господарювання та їх громадськими об'єднаннями.

І тут виникає запитання, а чому такі консультації будуть проводитися лише з уповноваженими представниками органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, а також суб'єктами господарювання та їх громадськими об'єднаннями?

У Методиці нічого не сказано про можливість подання членами територіальної громади (ініціативними групами), органами самоорганізації населення, інститутами громадянського суспільства пропозицій до перспективного плану, його оприлюднення, відкрите громадське обговорення.

Згадані вище позиції важливо закріпити законодавчо в інших нормативно правових актах, котрі б на відповідному рівні врегульовували практичні питання реформування місцевого самоврядування.

Локальні нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади

Серед суб'єктів реформ на місцевому рівні до процесів реформування місцевого самоврядування відповідно до вище перелічених нормативно-правових актів будуть залучені місцеві державні адміністрації та місцеві ради.

Ці органи публічної влади мають власний регламент роботи. У зв'язку із залученням цих суб'єктів до процесу об'єднання територіальних громад, потрібно вносити відповідні зміни й у регламенти їх роботи.

Місцевим радам потрібно розробити та активізувати на рівні територіальних громад процедури внесення місцевих ініціатив, зокрема, тих, що стосуються питань об'єднання. Такі процедури мають бути максимально реалістичними, доступними і

демократичними. Окрім цього, має ефективно розвиватись і функціонувати самоорганізація населення – діяльність будинкових, вуличних, квартальних, районних (у містах із районним поділом, але без районних в місті рад) комітетів.

Окрім цього, варто розробити рекомендації щодо регламенту роботи, зокрема, процедур прийняття рішень і типових документів, необхідних для діяльності спільних робочих груп щодо добровільного об'єднання громад.

Треба розробити взірцеві (модельні) проекти положень про порядок проведення громадських обговорень (громадських слухань) із розгляду питань добровільних об'єднань територіальних громад. Ці проекти мають максимально детально і чітко визначити послідовність розгляду ініціативи щодо такого об'єднання, внесення і врахування відповідних пропозицій органами публічної влади.

М. Дзюпин, А. Крупник, експерти ВГО ВАССОН



Думки та позиції викладені у цьому звіті/публікації є позицією автора та не обов'язково відображають позицію уряду Швеції.