

УДК 352.07:061.25:340

DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2023.01.075>**Коткевич Назар Юрійович***аспірант кафедри регіонального та місцевого розвитку**Національного університету "Львівська політехніка"*

ORCID: 0009-0000-9430-0618

e-mail: Natalia_klm@ukr.net

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ МІСЬКИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Розглянуто особливості нормативно-правового забезпечення розвитку територіальних міських громад в Україні. Визначено сутність та особливості територіальних міських громад відповідно до їх нормативно-правової регламентації в законодавстві України. Проаналізовано низку законодавчих актів, які забезпечують нормативно-правове регулювання розвитку територіальних міських громад в Україні. Обґрунтовано напрями вирішення проблем розвитку територіальних міських громад в Україні, а також представлено процедури їх вирішення.

Ключові слова: нормативно-правове забезпечення; територіальні міські громади; місцеве самоврядування; держава; закони.

Постановка проблеми. Основою соціально-економічного розвитку територіальних громад є управлінська діяльність місцевих органів самоврядування, які вирішують питання розподілу бюджетних коштів, беруть участь у розробці та реалізації соціальних і виробничих проєктів, координують діяльність усіх господарських структур та вирішують ще низку важливих проблем регіонального розвитку. Відповідно до цього відбувається розвиток економічних процесів та стимулювання господарської діяльності суб'єктів підприємництва на рівні окремих територій, залучення інвестицій та сприяння зайнятості населення.

Розвиток територіальних громад значним чином залежить від належного рівня його нормативно-правового забезпечення, що, своєю чергою, впливає на добробут місцевого населення та рівень соціально-економічної стабільності регіонів загалом. Це свідчить про вагоме теоретичне та практичне значення дослідження впливу нормативно-правового забезпечення на ефективність функціонування територіальних громад в Україні.

Методологія дослідження. Основою дослідження особливостей нормативно-правового забезпечення розвитку територіальних міських громад в Україні є застосування загальнонаукових методів наукового пізнання. Зокрема, варто згадати методи індукції та дедукції, аналізу та

синтезу, на основі яких питання, яке порушується в статті, досліджено з позиції його цілісності та узгодження усіх його складових. Уявлення єдиної картини досліджуваної проблеми стає можливим завдяки комплексному вивченню складових загального поняття розвитку територіальних міських громад в Україні та його нормативно-правового забезпечення в контексті тих децентралізаційних перетворень, які спостерігаються в державі в сучасних умовах. Узагальнення та пропозиції щодо проблем нормативного забезпечення розвитку територіальних міських громад в Україні та процедур їх вирішення здійснено на основі абстрактно-логічного методу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика розвитку територіальних громад в Україні є предметом дослідження багатьох вчених, які вивчають це багатоаспектне питання. Зокрема, варто згадати таких науковців, як В. М. Замковий [2], І. В. Ксьонжик [2], Л. О. Потравка [2], З. О. Сірик [8], І. З. Сторонянська [9], Т. В. Уманець [10] та багато інших.

У своїх працях науковці активно порушують питання стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів України в сучасних умовах, соціально-економічного розвитку і співробітництва територіальних громад в умовах децентралізації, розглядають децентралізаційні перетворення, які відбуваються в останні роки на рівні регіонів України.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Глибокі трансформаційні зміни, яких зазнає сучасне українське суспільство, диктують вимоги щодо потреби покращення розвитку територіальних громад у державі. Своєю чергою, це зумовлює потребу подальших наукових досліджень у зазначеному напрямку. Важливим та актуальним питанням за цього залишається нормативно-правове забезпечення розвитку територіальних міських громад в Україні із урахуванням тих викликів, які стоять на сьогодні перед Українською державою.

Предметом цього дослідження є вивчення особливостей розвитку територіальних міських громад в Україні в контексті удосконалення його нормативно-правового забезпечення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основою територіального розвитку Української держави є такі нормативно-правові акти, як Конституція України та Закон України “Про місцеве самоврядування”, які регламентують перелік прав, функцій та повноважень територіальних громад.

Відповідно до Основного закону, сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи як органи місцевого самоврядування безпосередньо здійснюють місцеве самоврядування на рівні окремих територіальних

громад відповідно до законодавчо визначеного порядку. Іншими словами, система місцевого самоврядування розглядається як певний структурно-організаційний механізм, регламентований нормативно-правовою базою України (ст. 140) [1].

Водночас Конституція України визначає, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування здійснюють такі дії:

- контролюють діяльність, відповідають за створення, реорганізацію та припинення діяльності комунальних підприємств, організацій та установ тих чи інших адміністративно-територіальних одиниць;
- реалізують процедури, пов'язані із проведенням місцевих референдумів та несуть відповідальність за результати їх здійснення відповідно до законодавства;
- формують перелік місцевих податків і зборів та регламентують порядок їх адміністрування відповідно до закону;
- контролюють, затверджують та забезпечують виконання бюджетів відповідних регіонів країни;
- контролюють, затверджують та забезпечують виконання програм культурного та соціально-економічного регіонального розвитку;
- будучи власником комунального майна, управляють ним від імені держави;
- відповідають за вирішення інших питань, віднесених законодавством до їх відання та компетенції (ч. 1 ст. 143) [1].

Таким чином, в Основному законі Української держави закладені основи для реалізації управлінських функцій на рівні територіальної громади. Відповідно до Конституції, територіальні громади володіють широким спектром прав та повноважень здійснювати управління на територіях, які віднесені до їх відання.

Детальніше ці положення регламентовані в законодавчій базі держави, зокрема, в Законі України “Про місцеве самоврядування”. Так, відповідно до правових норм цього закону (ст. 5), територіальна громада розглядається як складова системи місцевого самоврядування в Україні поряд із районними та обласними радами, що представляють спільні інтереси територіальних громад; виконавчими органами сільської, селищної, міської ради; органами самоорганізації населення; сільськими, селищними, міськими радами; сільськими, селищними, міськими головами та старостами (рис. 1).

Ст. 6 Закону України “Про місцеве самоврядування” регламентує суб'єктну первинність територіальних міських громад у системі міс-

цевого самоврядування поряд із територіальними громадами селища чи села, які також позиціонуються як основні носії функцій і повноважень місцевого самоврядування [5].

Зокрема, територіальні міські громади, відповідно до зазначеного закону, можуть:

- об'єднуватися в одну територіальну громаду на добровільних засадах;
- відповідно до визначеного законодавством порядку, вийти із складу об'єднаної територіальної громади;
- обирати, відповідно, голову села, селища чи міста, а також утворювати єдині органи місцевого самоврядування;

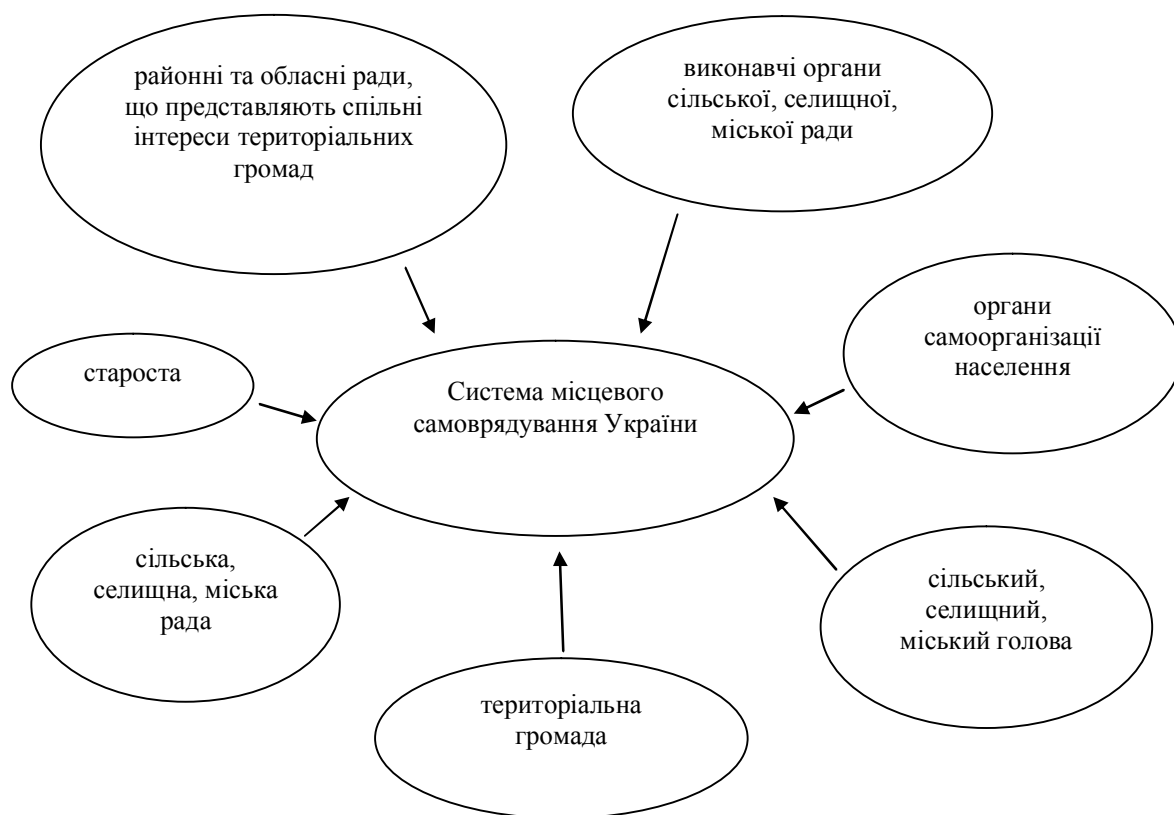


Рис. 1. Територіальна громада як складова системи місцевого самоврядування в Україні (відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування”)

Джерело: складено на основі [5].

Отже, Закон України “Про місцеве самоврядування” розцінює територіальну громаду як спільноту мешканців, жителів населених пунктів, зокрема, міст, які об'єднані загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Територіальні громади функціонують безпосередньо,

через органи і посадових осіб місцевого самоврядування. Зокрема, територіальні міські громади діють на основі головування міського голови, який є ключовою посадовою особою територіальної громади, обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права, очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях, а також підзвітний, підконтрольний та відповідальний перед територіальними громадами, які їх обрали, перед своїми радами [7].

Поряд із Законом України “Про місцеве самоврядування”, регламентацію функцій та повноважень територіальних міських громад визначають Закони України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” і “Про співробітництво територіальних громад”.

Метою Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” є:

- забезпечення сталого розвитку відповідних територій, ефективного використання бюджетних коштів;
- сприяння поліпшенню забезпечення потреб громадян окремих територій та якісному наданню їм необхідних соціальних послуг шляхом формування ефективних рад та їхніх виконавчих органів у межах територіальних громад;
- створення умов для формування територіальних громад, здатних повноцінно функціонувати, виконувати покладені на них повноваження та забезпечувати добробут населення;
- створення можливостей і умов в межах правового поля, які сприятимуть посиленню гарантій місцевого самоврядування [3].

Іншими словами, цей закон повинен доповнити нормативну базу, яка стосується діяльності територіальних міських громад, у контексті об’єднання зусиль громад і їхніх територій та необхідної для них фінансової підтримки держави.

Водночас Закон України “Про співробітництво територіальних громад” також розширює спектр правових норм, які регламентують функції та повноваження територіальних міських громад на основі позитивного досвіду європейських країн. Зокрема, він визначає:

- базові засади співробітництва територіальних громад на основі правових, організаційних, управлінських та інших інструментів територіального розвитку;
- стимулювання, контроль та фінансування співробітництва територіальних громад, регламентацію його механізмів, форм та принципів;
- підстави та особливості припинення співробітництва територіальних громад [6].

Функціонування територіальних міських громад також регулюється і нормами Закону України “Про засади державної регіональної політики”.

Цей законодавчий акт визначає основні організаційні, гуманітарні, екологічні, соціальні, економічні та правові засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України [4].

Незважаючи на існування в Україні низки нормативно-правових актів, які регулюють розвиток децентралізаційних перетворень та діяльність територіальних міських громад, все ж таки в сучасних умовах існує потреба ширшої регламентації їх прав, функцій та повноважень. Ця потреба зумовлена такими причинами:

- невинний розвиток регіонів Української держави, кожен із яких має свої особливості, відповідно до чого потрібно розширювати спектр управлінських можливостей стосовно кожної територіальної громади;
- постійні виклики, які постають перед українським суспільством і вимагають оперативного їх врегулювання в законодавчому порядку.

На сьогодні в Україні існує значна проблема узгодженості норм законодавства щодо функціонування територіальних громад та існування колізій у законодавстві. Зокрема, Конституція визначає повноваження територіальних органів влади, про що йшлося вище, проте існують відмінності їх регламентації в Основному законі та у Законі України “Про місцеве самоврядування”. Також у законодавстві нечітко прописаний механізм розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та держави в частині тих прав та обов’язків, які повинні належати суто державним органам влади. Поряд із цим, залишається чимало розбіжностей, які стосуються децентралізації, здійснюваної в Україні.

Загалом, нормативного забезпечення потребують питання, які можна згрупувати за напрямками, представленими на рис. 2.

Отже, конкретизація питань, поданих на рис. 2, свідчить про необхідність територіального розвитку за такими напрямками:

1) усунення колізій у законодавстві, які стосуються територіального розвитку та діяльності територіальних громад. Зокрема, йдеться про потребу однакових підходів до визначення обсягу повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня – сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів, які повинні отримати рівні можливості. Також потрібно розмежувати і повноваження держави та місцевого самоврядування на умовах та гарантіях передачі повноважень держави місцевому самоврядуванню;

2) на продовження першого пункту у напрямі узгодження норм законодавства слід відзначити необхідність регламентації в законодавстві положень, які потрібно віднести виключно до відання держави та заборонити органам місцевого самоврядування та, зокрема, територіальним громадам приймати рішення щодо таких питань: оборона, тери-

торіальна цілісність та недоторканість; питання, що стосуються безпеки та захисту кордонів України; оподаткування; митна справа; державний контроль та аудит; ядерна та радіаційна безпека;



Рис. 2. Питання щодо розвитку територіальних міських громад, які потребують нормативного вирішення

Джерело: власні узагальнення.

3) у напрямі усунення колізій та неузгодженостей у законодавстві, пов'язаних із розмежуванням повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади на засадах субсидіарності, потрібно внести зміни до Конституції України щодо порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою та децентралізації влади. Це сприятиме прийняттю низки законодавчих актів, необхідних для реалізації територіальної організації влади та реформи місцевого самоврядування загалом;

4) водночас необхідно внести зміни до Закону України “Про місцеве самоврядування”, які стосуються попереднього з'ясування думки відповідних місцевих мешканців щодо запровадження можливостей зміни вітчизняних територіальних меж громад;

5) потрібно прийняти нову редакцію Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” з метою реалізації реформи публічної служби, що дасть змогу привести норми та стандарти здійснення служби в органах місцевого самоврядування у відповідність із європейськими принципами державної служби;

6) внести зміни до Бюджетного кодексу України з метою уніфікації нормативно-правового регулювання фінансового забезпечення розвитку територіальних міських громад, тобто наділення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами відповідно до визначених у законодавчому порядку повноважень;

7) також варто прийняти спеціальний закон про муніципальну варту, в якому визначити порядок формування та функціонування муніципальної варті на рівні територіальних міських громад, можливість створювати за кошти місцевих бюджетів власні підрозділи правопорядку із передачею відповідних повноважень та функцій поліції громадської безпеки органам муніципальної поліції з урахуванням принципу усунення дублювання повноважень.

Ці та інші питання, що на сьогодні потребують уточнення та чіткої регламентації, свідчать про те, що нормативно-правова база України все ще є недосконалою, що гальмує територіальний розвиток на рівні окремих міст, а також сіл та селищ. Крім того, приведення правових норм до узгодження та гармонізації з правилами та стандартами Європейського Союзу сприятиме швидшому входженню Української держави до цієї спільноти.

Висновки. Отже, реформа децентралізації на сьогодні реалізовується на основі значної кількості нормативно-правових актів, прийнятих Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України. Це дає підстави вести мову про достатній рівень нормативного забезпечення розвитку територіальних міських громад. На основі аналізу нормативно-правової бази можна зробити висновок, що територіальна громада є основним суб’єктом і носієм функцій та повноважень у системі місцевого самоврядування. Іншими словами, вона є організаційною основою місцевого самоврядування.

Проте на сьогодні все ще залишаються невирішеними низка питань діяльності територіальних громад, що потребують законодавчого врегулювання. Зокрема, слід наголосити на потребі правової регламентації фінансових, земельних та кадрових питань, які повинні забезпечити неупинний розвиток територіальних громад на рівні міст. Вимагають посиленої уваги проблематика гармонізації вітчизняної нормативної бази із нормами європейського законодавства, організаційні питання щодо управління регіональним розвитком. Їх вирішення сприятиме покра-

щенню реалізації процесів розвитку територіальних громад як на рівні міст, так і на рівні сіл і селищ загалом.

Перспективою подальших наукових досліджень у зазначеному напрямку буде обґрунтування напрямів покращення соціоекономічного розвитку територіальних міських громад в Україні в контексті сталого розвитку.

Список використаної літератури

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV. К. : Видавничий дім "Скіф", 2006. 48 с.
2. Ксьонжик І. В., Потравка Л. О., Замковий В. М. Соціально-економічний розвиток територіальних громад в Україні в контексті децентралізації // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 11. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1843> (дата звернення: 15.03.2023 р.). DOI: 10.32702/2307-2156-2020.11.3.
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII (із змінами). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 16.03.2023).
4. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 16.03.2023).
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
6. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення: 16.03.2023).
7. Система місцевого самоврядування України. URL: <https://politosvita.ba.org.ua/decentralization/modul-12-systema-mistsevogo-samovryaduvannya-ukrayiny/> (дата звернення: 16.03.2023).
8. Сірик З. О. Економічний розвиток і співробітництво територіальних громад // Регіональна економіка. 2016. № 3. С. 34–42.
9. Соціально-економічний розвиток територіальних громад Центральної України в умовах децентралізації : наук.-аналіт. доп. / наук. ред. д. е. н., проф. Сторонянської І. З. Львів : ІРД НАНУ, 2019. 104 с. (Серія "Проблеми регіонального розвитку").
10. Уманець Т. В. Стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів України на засадах фінансової децентралізації // Економічний вісник Донбасу. 2019. № 3(57). С. 83–88.

Kotkevych Nazar Yuriiovich

Postgraduate Student of the Department of Regional and Local Development

Lviv Polytechnic National University

ORCID: 0009-0000-9430-0618

e-mail: Natalia_klm@ukr.net

NORMATIVE LEGAL SUPPORT FOR THE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL URBAN COMMUNITIES IN UKRAINE

Problem setting. Socio-economic development of territorial communities grounds on managerial activities of local government bodies. They are engaged in solving issues of distribution of budget funds, participation in the development and implementation of social

and industrial projects, coordination of activities of economic structures, and settlement of a range of significant regional development problems. Correspondingly, the development of economic processes and stimulation of the economic activity of business entities at the level of individual territories, the attraction of investments, and promotion of population employment take place.

The development of territorial communities largely depends on the proper level of its normative legal support, which, in turn, affects the welfare of the local population and the level of socio-economic stability of regions as a whole. Such formulation of the problem certifies the significant theoretical and practical importance of considering the impact of normative legal support on the efficient functioning of territorial communities in Ukraine.

Analysis of recent research and publications. The problems of the development of territorial communities in Ukraine are under research by many scholars. In particular, this multifaceted issue was studied by such scientists as V. Zamkovyi, I. Ksionzhyk, L. Potravka, Z. Siryk, I. Storonianska, T. Umanets, etc. In their papers, they raise the issues of stimulating the socio-economic development of Ukraine's regions, socio-economic development, and cooperation of territorial communities in the context of decentralization; consider the decentralization transformations that have taken place in recent years at the level of regions of Ukraine.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. The subject of this research is the peculiarities of the development of territorial urban communities in Ukraine in the context of improving its normative legal support.

Paper main body. The territorial development of the Ukrainian state is based on the Constitution of Ukraine and the law "On Local Government". According to the Basic law, local government is exercised by a territorial community in a manner prescribed by law, both directly and through local government bodies: village, settlement, and city councils and their executive bodies, that is, through a specific structural and organizational mechanism called the system of local government.

The law of Ukraine "On Local Government" considers a territorial community as a community of residents, including residents of settlements, in particular, of cities, who are united by the common interests of own life support and independent law-based solution of local issues both directly and through local government bodies. Territorial communities function directly; through local government bodies and officials. In particular, territorial urban communities are chaired by a city mayor as a key official of the territorial community elected in universal, equal, direct suffrage. The city mayor heads the executive body of the council and presides at its meetings, is accountable, controlled, and responsible to the territorial community and the council.

The functions and powers of territorial urban communities are also regulated by laws of Ukraine "On Voluntary Amalgamation of Territorial Communities" and "On Cooperation of Territorial Communities". The law of Ukraine "On Cooperation of Territorial Communities" also expands the range of legal norms regulating functions and powers of territorial urban communities from the point of positive European experience.

Today, there is a need to pay attention to the following needs of territorial development: mitigation of conflicts in relations between local government bodies and executive authorities; introduction of opportunities to change the domestic territorial boundaries of communities solely taking into account the preliminary clarification of the opinion of the relevant local residents; ensuring transparent competitive procedures for the selection of heads and officials of territorial urban communities; bringing the norms and standards of service in local government bodies in line with European principles of civil service; improving the regulation of land relations at the level of territorial urban

communities; unification of legal regulation of financial support for community development; formation and functioning of municipal guard at the level of territorial city communities; improving the procedure for the formation of population self-organization bodies at the level of territorial urban communities; settling the issue of holding local referendums, etc.

Conclusions. A significant number of normative legal acts, adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine, lays the basis for the current decentralization reform. However, a great deal of issues related to the activities of territorial communities remain unresolved. In particular, it is necessary to emphasize the need for legal regulation of financial, land, and personnel issues designed to ensure the progressive development of territorial communities at the city level. The problems of harmonization of the domestic normative framework with the norms of European legislation and organizational issues related to the management of regional development require special attention. Their solution will contribute to improving the implementation of the development processes of territorial communities both at the city and village and settlement levels as a whole.

Key words: normative legal support; territorial urban communities; local government; state; laws.

References

1. Konstytutsiya Ukrainy. No. 254k/96-VR. (1996). Prynyata na pyatyi sesiyi VRU 28.06.2004 No. 2222-IV. K.: Vydanychyy dim "Skif". 48 p. [in Ukraine].
2. Ksonzhyk, I., Potravka, L. and Zamkovyi, V. (2020). Socio-economic development of territorial communities in Ukraine in the context of decentralization. *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok*, [Online], Vol. 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1843>. DOI: 10.32702/2307-2156-2020.11.3 [in Ukraine].
3. Pro dobrovilne obyednannya terytorialnyh gromad: Zakon Ukrainy vid 5 lyutogo 2015 r. No. 157-VIII (iz zminamy). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/157-19> [in Ukraine].
4. Pro zasady derzavnoyi regionalnoyi polityky: Zakon Ukrainy vid 5 lyutogo 2015 r. No. 156-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19> [in Ukraine].
5. Pro mistseve samovryaduvannya v Ukraini: Zakon Ukrainy. *Vidomosti Verhovnoyi Rady Ukrainy*, 1997, No. 24, St. 170 [in Ukraine].
6. Pro spivrobitnytstvo terytorialnyh gromad: Zakon Ukrainy vid 17 chervnya 2014 r. No. 1508-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> [in Ukraine].
7. Systema mistsevogo samovryaduvannya Ukrainy. URL: <https://politovsita.ba.org.ua/decentralization/modul-12-systema-mistsevogo-samovryaduvannya-ukrayiny> [in Ukraine].
8. Siryk, Z. O. (2016). Ekonomichnyy rozvytok i spivrobitnytstvo terytorialnyh gromad [Economic development and territorial communities' collaboration]. *Regionalna ekonomika – Regional economy*. 3. 34–42 [in Ukraine].
9. Sotsialno-ekonomichnyy rozvytok terytorialnyh gromad Tsentralnoyi Ukrainy v umovah detsentralizatsiyi [Socio-economic development of territorial communities of Central Ukraine in conditions of decentralization]: nauk.-analit. dop. (2019) / nauk. red. d. e. n., prof. Storonyanskoyi I. Z. Lviv: IRD NANU. 104 p. [in Ukraine].
10. Umanets, T. V. (2019). Stymulyuvannya sotsialno-ekonomichnogo rozvytku regionov Ukrainy na zasadah finansovoyi detsentralizatsiyi [Stimulation of socio-economic development of the regions of Ukraine on the basis of financial decentralization]. *Ekonomichnyy visnyk Donbasu – Economic Herald of Donbass*. 3(57). 83–88 [in Ukraine].