

ОРГАНІЗАЦІЙНА ПІДТРИМКА ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВ ЛЮДИНИ

Поляруш-Сафроненко С.О.,

*к. ю.н., доцент кафедри
конституційного права та теоретико-правових дисциплін.*

Білоцерківський національний аграрний університет

м. Біла Церква, Київської обл.

Дослідження державної підтримки об'єднаних територіальних громад в забезпеченні окремих прав людини і громадянина в умовах сьогодення (воєнного часу в Україні) має важливе теоретичне і практичне значення для науки конституційного права. Одною з таких форм державної підтримки в забезпеченні прав людини є організаційна підтримка та методична підтримка. Організаційна державна підтримка щодо добровільного об'єднання територіальних громад в забезпеченні прав їх жителів – це урегульована міжнародними та національними правовими нормами організаційна діяльність об'єднаних територіальних громад, їх органів і посадовими осіб по створенню сприятливих умов, охороні і захисту прав жителів таких громад та відновлення їх порушених прав.

Ключові слова: державна підтримка, територіальна громада, добровільне об'єднання, організаційна підтримка, методична підтримка.

Постановка проблеми. Формою державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад в забезпеченні прав людини є організаційна та методична підтримка. Для вирішення поставленої мети слід вирішити такі завдання: а) проаналізувати наукові, навчальні, емпіричні та нормативно-правові джерела по темі дослідження; б) сформулювати ознаки

та визначення організаційної та методичної державної підтримки щодо добровільного об'єднання територіальних громад в забезпеченні прав жителів названих громад; в) запропонувати висновки і рекомендації по темі дослідження.

Серед наукових праць щодо організаційної та методичної форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад в забезпеченні прав людини розглянемо дисертаційне дослідження В. Гробою «Система місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики» де розглянуто поняття територіальної громади як первинної суб'єктивної основи системи місцевого самоврядування, що складається з громадян України, іноземців, осіб без громадянства, біженців які об'єднані єдністю території, інтересами, правами і обов'язками в політичній, соціально-економічній та культурній сферах життя для вирішення питань місцевого значення. До основних ознак, що характеризують правову природу територіальних громад В. Грובה відносить: 1) об'єднання людей, пов'язаних спільною територією проживання в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці (село, селище, місто); 2) наявність внутрішніх соціальних зв'язків; 3) спільність інтересів у вирішенні питань місцевого значення; 4) самоврядність територіальних громад; 5) автономність існування; 6) відносна децентралізація органів, уповноважених вирішувати питання місцевого значення; 7) спільність комунальної власності; 8) наявність самобутніх традицій територіальних громад [1, с. 29-30].

М. Гайдар, досліджуючи принципи місцевого самоврядування в аспекті процесу об'єднання територіальних громад в Україні, підкреслює, що нині держава всебічно підтримує процес об'єднання територіальних громад і приєднання до ОТГ на основі добровільності, надаючи фінансову підтримку (субвенції на формування інфраструктури ОТГ), організаційну підтримку, здійснюючи інформаційно-просвітницьке сприяння, наприклад, представники структурних підрозділів обласних державних адміністрацій можуть інформувати представників ОТГ про здійснення повноважень у сфері

житлово-комунального господарства, освіти, надання адміністративних і комунальних послуг, можливості використовувати різні форми державної підтримки [2, с. 11].

О. Фролов, досліджуючи поняття і зміст принципу державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування в Україні робить висновок, що державна підтримка та гарантування розвитку місцевого самоврядування на сучасному етапі передбачає створення цілого комплексу необхідних правових, соціальних, організаційних, матеріально-фінансових умов для становлення повноцінного, дієвого та ефективно діючого місцевого самоврядування та здійснення послідовної, виваженої і системної державної політики щодо сприяння розбудові муніципальної влади. Водночас дослідження цього питання дозволяє зробити висновок про незабезпеченість повної і всебічної реалізації конституційно-правових гарантій місцевого самоврядування, непослідовність вітчизняної політики щодо забезпечення відповідності організації місцевої влади міжнародним стандартам муніципальної демократії, неефективність процедур взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади, що актуалізує питання подальших науково обґрунтованих розробок в аспекті створення цілісної концепції реформування муніципальної влади на засадах сучасної конституційно-правової ідеології та світового досвіду організації і функціонування місцевого самоврядування. Щодо організаційної державної підтримки територіальних громад О. Фролов вважає, що створюючи умови для самостійного здійснення органами місцевого самоврядування своїх функцій та повноважень, законодавець встановив приписи щодо заборони органам виконавчої влади та їх посадовим особам втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень та в інших

випадках, передбачених законом (ст. 71 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») [3, с. 170-174].

У аналітичному звіті Н. Балдич, Н. Гнидюк, Ц. Трутковськи державним службам рекомендують: 1. Розробити: а) методичні рекомендації з визначення навчальних потреб посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад; б) типові положення про навчання посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевої ради; в) зміни до нормативно-правових актів щодо закріплення обов'язку політичних партій витратити кошти, що отримуються ними з державного бюджету, на фінансування навчання депутатів місцевих рад, обраних від цих партій; г) концептуальні засади професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, які будуть не лише визначати перелік навчальних заходів, необхідних для підтримки щоденної діяльності територіальних громад, але, що набагато важливіше, – міститимуть основні напрями зміцнення спроможності органів місцевого самоврядування з метою підвищення їх ефективності в майбутньому. 2. Провести комунікаційні/навчальні заходи з представниками служб персоналу органів місцевого самоврядування та асоціацій місцевого самоврядування щодо застосування цих методичних рекомендацій. 3. Сформувати та постійно оновлювати реєстр: а) навчальних інституцій, які надають/пропонують освітні послуги для органів місцевого самоврядування; б) тренерів/викладачів в розрізі тематики навчання. 4. Визначити критерії, за якими певна навчальна інституція та тренер/викладач можуть бути включені в цей реєстр. 5. Розмістити реєстр в публічному доступі [4, с. 10-11].

Отже, організаційна та методична державна підтримка діяльності системи місцевого самоврядування і об'єднаних територіальних громад при забезпеченні прав жителів названих громад досліджується авторами-юристами в дисертаціях, монографіях, наукових звітах, статтях, доповідях і повідомленнях.

Відповідно до навчального посібника щодо організації роботи по зверненню громадян названа можливість є одним з конституційних прав громадян України. Це їх можливість направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів. Органи і посадові особи зобов'язані розглянути звернення і давати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Забезпечення всебічного розгляду звернень громадян, порушених у них проблем, оперативне їх вирішення, задоволення законних прав та інтересів громадян на сучасному етапі є одним з пріоритетних завдань органів державної влади та органів місцевого самоврядування, відповідальним обов'язком їх посадових і службових осіб, фактором забезпечення суспільно-політичної та економічної стабільності. Мета методичних рекомендацій є потреба допомогти керівникам та іншим посадовим особам органів державної влади, місцевого самоврядування, установ, організацій, об'єднань громадян, на яких покладені обов'язки по роботі зі зверненнями громадян, більш чітко організувати роботу зі зверненнями громадян відповідно до вимог законодавства України [5].

В сучасних умовах реформування муніципальної публічної влади здійснюється через децентралізацію. Розрізняють три типи децентралізації: політична, адміністративна і фіскальна та три основні її форми: деконцентрація, деволюція і делегування. Адміністративна децентралізація є переміщення повноважень від центральних урядових посадових осіб у столиці до тих, хто працює в областях (регіонах), провінціях чи районах, а також це може супроводжуватись організацією сильного галузевого управління або наділення відповідними ресурсами і повноваженнями місцевих влад під наглядом центральних державних органів. Існує два шляхи здійснення адміністративної децентралізації: через такі форми як деконцентрацію і делегування. Делегування передбачає передачу важливої

частини державних повноважень до виключної компетенції місцевих органів самоврядування [6].

Отже, організаційна та методична державна підтримка щодо добровільного об'єднання територіальних громад в забезпеченні прав їх жителів досліджена в підручниках та посібниках як навчальних джерел.

Серед емпіричних джерел щодо організаційної та методичної державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад в забезпеченні прав громадян можна привести деякі приклади. Так, даються пропозиції щодо аналізу та узагальнення звернень громадян. Статистична обробка та розшифровка отриманих даних є завершальним етапом аналізу звернень. Отримана інформація повинна характеризувати: а) стан надходження листів і усних звернень громадян, (кількісна характеристика); б) рівень надходження (кількість звернень у розрахунку на чисельність населення даної адміністративно-територіальної одиниці, як правило кількість звернень на 10 тисяч населення); в) структуру (групування звернень за різними якісними або кількісними показниками); г) динаміку (кількість звернень за конкретний проміжок часу) тощо. Аналіз такої інформації дозволяє робити висновки про причини й умови, підказує шляхи усунення порушень, помилок, недоліків, вносити пропозиції щодо поліпшення ситуації, правового реагування та ін. Відомості про стан розгляду звернень узагальнюються щокварталу, за півріччя та рік. Оприлюднюються у засобах масової інформації та на офіційних веб-сайтах відповідних органів. Піврічні і річні аналізи повинні розглядатись на засіданнях колегії райдержадміністрацій, виконкомів, а рішення надсилатись у відділи, управління та відповідним посадовим особам для реагування [5, с. 10].

Нормативно-правову базу участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення складають міжнародні акти, обов'язковість яких в Україні визначена законодавчо, норми Конституції та законів України, інших актів законодавства та локальні нормативно-правові акти (НПА), прийняті на рівні місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

(МСВ). До таких НПА відносять: 1. Міжнародні акти, що регламентують питання місцевої демократії в Україні: 1) Європейська хартія місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала 15 липня 1997 р.; 2) Додатковий протокол до «Європейської хартії місцевого самоврядування» документ Ради Європи від 16 листопада 2009 р.; 3) Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, ратифіковану Україною 14 липня 1993 р.; 4) Рекомендації Комітету міністрів держав – членів Ради Європи «Про правовий статус неурядових організацій в Європі 2007 р. та ін. 2. Норми Конституції і законів України: 1) Конституція України 1996 р.; 2) закони України: а) Про засади внутрішньої і зовнішньої політики від 1 липня 2010 р.; б) Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності від 11 вересня 2003 р.; в) Про місцеве самоврядування в Україні від 21 травня 1997 р. г) Про місцеві державні адміністрації від 9 квітня 1999 р.; р) Про місцеві вибори від 14 липня 2015 р.; д) Про добровільне об'єднання територіальних громад від 5 лютого 2015 р. та ін. [7]. Пропонуємо ст. 2. Ч. 1, п. 1 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. таким чином: «верховенства права, конституційності та законності».

Отже, міжнародні і національні нормативно-правові акти регулюють питання організації та методичної державної підтримки щодо добровільного об'єднання територіальних громад в забезпеченні прав людини.

Результати досліджених джерел дають можливість сформулювати ознаки та визначення організаційної та методичної державної підтримки щодо добровільного об'єднання територіальних громад в забезпеченні прав жителів названих громад. Серед названих ознак: 1) регулювання організаційної та методичної державної підтримки щодо добровільного об'єднання територіальних громад в забезпеченні прав жителів названих громад; 2) типи і форми названої організаційної та методичної державної підтримки; 3) створення сприятливих умов, охорона, захист організаційних форм і методів забезпечення прав людини щодо добровільного об'єднання

територіальних громад; 4) правотворча та правореалізаційна діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо забезпечення прав людини жителям об'єднаних територіальних громад.

Висновок.

Підводячи підсумок по підрозділу пропонуємо висновки і рекомендації. Організаційна та методична державна підтримка щодо добровільного об'єднання територіальних громад в забезпеченні прав їх жителів – це урегульована міжнародними та національними правовими нормами організаційна діяльність об'єднаних територіальних громад, їх органів і посадовими осіб по створенню сприятливих умов, охороні і захисту прав жителів таких громад та відновлення їх порушених прав.

Рекомендуємо внести зміни до ст. 2. ч. 1, п. 1 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. таким чином: «верховенства права, конституційності та законності».

Список використаних джерел:

1. Грובהва В.П. Система місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики. Автореферат дис. докт. юрид. наук. Спеціальність 12-00-02 – конституційне право; муніципальне право. Харківський національний університет внутрішніх справ. Х., 2013. 40 с.

2. Гайдар М. Є. Принципи місцевого самоврядування в аспекті процесу об'єднання територіальних громад в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Випуск 4(29). Том 2. С. 8-13.

3. Фролов О.О. Поняття і зміст принципу державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2009. Випуск 18. С. 166-174.

4. Дослідження навчальних потреб представників органів місцевого самоврядування України: Аналітичний звіт / Наталія Балдич, Наталія Гнидюк, Цезарій Трутковськи. К.: Програма Ради Європи «Децентралізація і

реформа місцевого самоврядування в Україні», 2019.
<https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/PROFF%20NAVCHANJA/PI DVISCH%20KVALIFIKACII/analiichnii-zvit-tna-ukraine-2018-2019-final-report-ukr-f-1.pdf>

5. Методичні рекомендації по роботі зі зверненнями громадян для керівників та інших посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, об'єднань громадян / Лебідь Наталія Вікторівна. Суми, 2019. 23 с.

6. Лелеченко А.П. ат ін. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. / [А. П. Лелеченко, О.І.Васильєва, В.С. Куйбіда, А.Ф. Ткачук]. К. : Інститут громадянського суспільства, 2017. 110 с.

7. Організація роботи регіональних ресурсних центрів з розвитку місцевої демократії. Посібник для небайдужих / Методичні рекомендації / А.С. Крупник. Одеса: ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», 2016. 212 с.

The study of state support of united territorial communities in ensuring individual human and citizen rights in today's conditions (wartime in Ukraine) has important theoretical and practical significance for the science of constitutional law. One of these forms of state support in ensuring human rights is organizational support and methodical support. Organizational state support for the voluntary association of territorial communities in ensuring the rights of their residents is the organizational activity of united territorial communities, their bodies and officials, regulated by international and national legal norms, to create favorable conditions, protect and protect the rights of residents of such communities, and restore their violated rights.

Keywords: state support, territorial community, voluntary association, organizational support, methodical support