



Руслан БЕДРІЙ

/ доцент кафедри конституційного права Львівського національного університету імені Івана Франка

ДОБРОВІЛЬНЕ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК СКЛАДОВА РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

ABSTRACT

The article analyzes the evolution of constitutional and legal provision of voluntary association of territorial communities as an integral part of the reform of decentralization of public power in Ukraine. At the same time, emphasis is placed on problematic issues that impede decentralization processes. It is concluded that the consolidation of territorial communities in the conditions of the economic crisis will not make them self-sufficient, and structural changes will remain ineffective if adequate administrative and socio-cultural services to the population will not be ensured and no qualitative changes in the economy will occur.

Key words: decentralization of public authority, association of territorial communities, administrative and social services, constitutional and legal regulation.

АНОТАЦІЯ

У статті аналізується еволюція конституційно-правового забезпечення добровільного об'єднання територіальних громад як невід'ємної складової реформи децентралізації публічної влади в Україні. При цьому наголошується на проблемних питаннях, які перешкоджають децентралізаційним процесам. Зроблено висновок, що саме по собі укрупнення територіальних громад в умовах економічної кризи не зробить їх самодостатніми, а структурні зміни залишаться неефективними, якщо не буде забезпечене надання належних адміністративних та соціально-культурних послуг населенню та не відбудеться якісних зрушень в економіці.

Ключові слова: децентралізація публічної влади, об'єднання територіальних громад, адміністративні та соціальні послуги, конституційно-правове регулювання.

На теперішньому етапі розбудови України як демократичної, соціальної та правової держави розвиток місцевого самоврядування є одним з пріоритетних напрямів державної політики.

Пошук оптимальної моделі територіального устрою та організації публічної влади в Україні зумовлює актуальність дослідження проблем децентралізації влади і, зокрема, формування спроможних територіальних громад як одного з напрямів її здійснення.

Вагомий внесок у розвиток питання децентралізації публічної влади здійснили такі вітчизняні вчені, як: В. Авер'янов, М. Баймуратов, О. Батанов, В. Борденюк, П. Гураль, В. Кампо, М. Козюбра, В. Кравченко, А. Крусян, М. Орзіх, О. Петришин, В. Погорілко, М. Пухтинський, О. Скрипнюк, Ю. Тодика, О. Фрицький, Ю. Шемшученко та ін. Проте ця проблематика потребує подальших серйозних наукових пошуків.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1] (далі — Концепція), яка, по суті, стала базовим документом для поступового здійснення децентралізації публічної влади. Визначено два етапи реалізації даної Концепції. На першому етапі (протягом 2014 року) планувалося внести зміни до Конституції України, які, зокрема, передбачали утворення виконавчих органів обласних та районних рад, запровадження інституту префектів тощо. Водночас перший етап реформи включав удосконалення регулювання процедури проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання, створення правових умов для широкого залучення населення до прийняття рішень органами місцевого самоврядування, формування законодавчої основи для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання та співробітництво, законодавче врегулювання нової системи адміністративно-територіального устрою.

На другому етапі реалізації Концепції (2015–2017 рр.) передбачалося, з врахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів, уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Крім того, було заплановано здійснення інституційної реорганізації органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на

новій територіальній основі; проведення місцевих виборів з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування [1].

Однак, мусимо визнати, що на даний час Концепція виконана далеко не повністю. Зокрема, прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508-VII, Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VII, Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII, також були внесені зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України. Проте це лише невелика частина усього, що необхідно зробити на шляху до реалізації реформи децентралізації влади.

Як уже зазначалось, однією з складових частин започаткованого в Україні процесу децентралізації є створення спроможних об'єднаних територіальних громад, які б володіли необхідними матеріальними, фінансовими, земельними ресурсами, відповідними об'єктами соціальної інфраструктури. Водночас завданням цих новоутворених об'єднаних громад є забезпечення потреб громадян, оперативне та якісне надання їм соціальних та адміністративних послуг, створення умов для подальшого розвитку самоврядних територій та більш ефективного використання коштів місцевих бюджетів.

Можна вести мову про те, що Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.15р. [2] (далі — Закон) заклав нову концептуальну основу територіальної організації місцевого самоврядування в Україні, коли створення спроможних громад відбувається саме за їх участю.

Процес добровільного об'єднання територіальних громад, закріплений у другому розділі Закону, науковці поділяють на декілька основних етапів:

1. Ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад (його порядок визначений у статті 5 Закону).
2. Узгодження пропозиції щодо об'єднання зацікавленими територіальними громадами (частини 1-3 статті 6 Закону).
3. Розробка та обговорення в громадах проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад (частина 4 статті 6, частини 1-3 статті 7 Закону).
4. Перевірка проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад на

відповідність Конституції та законам України (частини 4, 6 статті 7).

5. Прийняття рішення місцевої ради про добровільне об'єднання територіальних громад або проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад (унормовано частинами 5, 7, 8 статті 7 Закону).

6. Прийняття рішення про утворення об'єднаної територіальної громади (регламентується частиною 8 (за певних умов також частиною 9) статті 7; частиною 2 статті 8 Закону).

7. Формування об'єднаної територіальної громади та відповідних органів місцевого самоврядування (стаття 8 Закону, стаття 14-1, частина 4 статті 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [3, с. 47].

У 2017 році до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» були внесені важливі зміни. Йдеться про Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» від 09.02.2017 [4] та Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» від 14.03.2017 [5].

Важливість першого із вищезазначених законів — «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» [4], полягає в тому, що до прийняття цього закону для того, щоб приєднатися до вже утвореної об'єднаної територіальної громади, необхідно було заново проходити усю процедуру об'єднання та проводити нові вибори в усій громаді. Новий же закон значно спрощує процедуру приєднання до об'єднаної громади. Зокрема, у ньому зазначено, що голову об'єднаної територіальної громади після приєднання не переобирають, а вибори депутатів проводяться не в усій об'єднаній громаді, а лише на приєднаній території.

За спрощеною процедурою можна приєднуватися лише до об'єднаних територіальних громад, визнаних урядом спроможними. Зокрема, важливим нововведенням Закону від 09.02.2017 є положення частини 4 статті 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», де зазначається, що Кабінет Міністрів України може визнати об'єднану територіальну громаду спроможною за умови її утворення навколо населеного пункту, визначеного перспективним планом

формування територій громад Автономної Республіки Крим, області як адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, а також якщо кількість населення об'єднаної територіальної громади становить не менше половини кількості населення територіальних громад, які мали увійти до такої об'єднаної територіальної громади відповідно до перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області» [4].

Крім того, законодавець у абзаці 2 статті 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачив запобіжник від відмови об'єднаної територіальної громади у приєднанні до неї нової громади: «Якщо рада об'єднаної територіальної громади прийняла рішення про відмову у наданні згоди на добровільне приєднання до неї іншої територіальної громади за її ініціативою, Кабінет Міністрів України може скасувати рішення про визнання такої об'єднаної територіальної громади спроможною» [4].

Важливість прийняття Закону України від 14.03.2017 [5] полягала в необхідності вирішення ситуації, коли Центральна виборча комісія відмовляла громадам, які мали намір об'єднатися та знаходилися на території суміжних районів, у прийнятті рішення про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови об'єднаної територіальної громади. Важливими нововведеннями даного закону є положення про те, що коли до складу об'єднаної територіальної громади увійшла територіальна громада, розташована на території суміжного району, розширенню підлягають межі району, на території якого розташований адміністративний центр утвореної об'єднаної територіальної громади (пункт 9 статті 7 Закону про добровільне об'єднання територіальних громад). Зміна меж районів не відбувається у разі утворення об'єднаної територіальної громади, до складу якої увійшли територіальна громада міста республіканського Автономної Республіки Крим або обласного значення і територіальна громада (територіальні громади) села, селища, іншого міста суміжного району [5].

Крім того, позитивним моментом стало прийняття 3 квітня 2018 р. Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл,

селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення». Зокрема, Розділ IV Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» — «Прикінцеві положення» доповнений пунктом 31 такого змісту: «Визнати такими, що є спроможними об'єднаними територіальними громадами для випадків, передбачених статтями 8-83 цього Закону, територіальні громади міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення. Приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення є виключно добровільним та відбувається за рішенням усіх відповідних місцевих рад» [6].

Проте, попри певний позитивний поступ на шляху регламентації процесу децентралізації влади в Україні, мусимо констатувати наявність ряду серйозних проблем.

Насамперед, слід визнати, що не вдалося реалізувати у встановлені строки заходи, визначені у Концепції від 1 квітня 2004 року. Зокрема, процес щодо реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади був відновлений лише навесні 2015 року. Проте прийняття Закону «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади», попередньо схваленого Верховною Радою України 31 серпня 2015 року, було заблоковано через відсутність підтримки серед конституційної більшості народних депутатів України, а Рішення Конституційного Суду України від 15 березня 2016 р. [7] фактично відклало вирішення даного питання на невизначений термін.

Водночас, як справедливо зазначає С. Г. Серьогіна, у певних регіонах добровільне об'єднання територіальних громад, передбачене законом, на практиці перетворилося на «добровільно-примусове» — планову процедуру, якою керують місцеві державні адміністрації під контролем Уряду [8, с. 58].

При цьому використовується прямий бюджетно-фінансовий шантаж у вигляді преференцій і прямого фінансування бюджетів об'єднаних територіальних громад, внаслідок чого процес об'єднання територіальних громад досі не набув належних масштабів, про що переконливо свідчать статистичні дані [9].

Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена Урядом 08.04.2015

(далі — Методика) [10], на думку фахівців, ґрунтується на викривлених уявленнях про «доступність» послуг у відповідних сферах, внаслідок чого населення дрібних населених пунктів поставлене перед вибором: кидати свої будинки (адже продати їх неможливо через повну відсутність попиту) та переїжджати в адміністративні центри об'єднаних територіальних громад, щоб зберегти хоча б мінімальний рівень адміністративних та соціально-побутових послуг, або залишатись і жити в умовах натурального господарства та відсутності бюджетного фінансування і будь-яких найнеобхідніших послуг [8, с. 58].

Так звані «зони доступності» потенційних адміністративних центрів спроможних територіальних громад, згідно з Методикою, визначаються на відстані до 20 км дорогами з твердим покриттям, а в деяких випадках — до 25 км [10]. Як слушно зазначає С. В. Болдирев, за даних умов об'єднання територіальних громад може призвести до збільшення віддаленості суб'єктів надання адміністративних та соціально-культурних послуг від місць проживання населення і, як наслідок, — до погіршення якості життя [11, с. 235].

Водночас слід звернути увагу на те, що процес добровільного об'єднання територіальних громад вимагає ведення постійного діалогу з громадськістю та належної взаємодії місцевих органів публічної влади між собою. Цьому заважає недосконалість законодавчих актів або й їх відсутність. Так, відсутній Закон України «Про місцевий референдум», необхідно внести зміни і доповнення до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві вибори» тощо.

У підсумку, декларована децентралізація, суть якої полягає у максимальному наблизненні органів, що приймають рішення в інтересах членів територіальної громади, до місця проживання людей, на практиці призводить до зворотного: органи місцевого самоврядування, а з ними й мережа адміністративних і соціально-побутових послуг (поліція, заклади освіти й охорони здоров'я, органи з надзвичайних ситуацій тощо) суттєво віддаляються від місцевих жителів, зосереджуючись в адміністративних центрах об'єднаних територіальних громад. З іншого боку, відбувається значне зростання навантаження на посадових і службових осіб органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах. Стає очевидним, що без якісного технологічного оновлення відпо-

відних процесів (мається на увазі, насамперед, комплексна комп'ютеризація й автоматизація) якість надання адміністративних і соціально-побутових послуг населенню тільки погіршиться.

Слід зазначити, що об'єднання територіальних громад можна вважати першим етапом децентралізації публічної влади в Україні. Однак Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. має процесуальний характер, регламентуючи, головним чином, порядок такого об'єднання. На сьогоднішній день в Україні створено понад вісімсот (828) об'єднаних громад із загальної кількості територіальних громад — 11 215. Найбільше територіальних громад об'єдналось на Дніпропетровщині (60), в Запорізькій області — 43, у Тернопільській — 42, у Волинській та Хмельницькій областях — по 41 об'єднаних громад. Тридцять п'ять громад об'єдналися на Львівщині [9]. Проте неврегульованими залишаються питання управління власністю об'єднаної територіальної громади, ведення спільного місцевого господарства тощо. Вбачається, що вирі-

шенню цих проблем могло б посприяти внесення відповідних змін до Закону України «Про місцеве самоврядування» та прийняття профільного закону «Про комунальну власність», який би комплексно врегулював питання власності територіальних громад в Україні та їхньої господарської діяльності.

Вищезазначене засвідчує, що децентралізація потребує економічної основи, а відтак — економічних реформ. Саме по собі укрупнення територіальних громад в умовах економічної кризи не зробить їх самодостатніми, а структурні зміни залишаться неефективними, якщо не буде забезпечено надання належних адміністративних, соціально-побутових і культурних послуг населенню та не відбудеться якісних зрушень в економіці. За сучасних умов, коли держава виявляється неспроможною гарантувати достатній рівень життя членів територіальних громад, децентралізація виглядає як намагання центральної влади перекласти на плечі місцевого самоврядування відповідальність за реалізацію цього важливого завдання і відмежуватися від цих проблем.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ / REFERENCES

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014, № 333-р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>
2. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/15719>
3. Дрешпак В. М. Добровільне об'єднання територіальних громад: зміст та алгоритм проходження основних етапів / В. М. Дрешпак, Н. А. Липовська // *Аспекти публічного управління*. — 2015. — № 4 (18). — С. 45–54.
4. Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад: Закон України від 09.02.2017, № 1851-VIII / *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2017. — № 13. — С. 144. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1851-19>
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів: Закон України від 14.03.2017, № 1923-VIII / *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2017. — № 17. — С. 203 — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1923-19>
6. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення: Закон України від 3.04.2018, № 2379-VIII / *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2018. — № 20. — С. 190 — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2379-19>
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», яке міститься у статті 155 Конституції України, від 15 березня 2016 р. № 1-рп/2016 // *Офіційний вісник України*. — 2016. — № 28. — С. 289. — Ст. 1137.
8. Серьогіна С. Г. Конституційна реформа щодо децентралізації публічної влади в Україні: здобутки, проблеми, перспективи / С. Г. Серьогіна [Електронний ресурс] // *Від громадянського суспільства — до правової держави : Тези*

- доповідей XIII Міжнародної науково-практичної конференції. — Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2017. — С. 56–61. — Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/areas>
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 р. №214 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
11. Болдирев С. В. Добровільне об'єднання територіальних громад як складова реформи територіальної організації влади в Україні / С. В. Болдирев // Від громадянського суспільства – до правової держави : Тези доповідей XIII Міжнародної науково-практичної конференції. — Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2017. — С. 233–236.