

Анатолій Матвієнко, к. політ. н.

Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Anatolii Matviienko, PhD in Political Science

Koretsky Institute of state and law of National Academy of Sciences of Ukraine

LEGAL BASIS OF MUNICIPAL AMALGAMATION IN UKRAINE

The article analyzes basic provisions of the Law of Ukraine «On voluntary association of local communities» (2015), which defines such features of this process as: 1) lack of clear criteria for forming new units, 2) voluntariness and refusal to implement long-term plans in formation of communities, 3) financial incentives. The disadvantages of this compromise version are: unsettled relations between a city and surrounding rural communities; postponement of decision on administrative and territorial reform; the absence of procedures to secede from the amalgamated community. According to the experience of European countries as an alternative to amalgamation of communities the author proposed the development of inter-municipal cooperation, supported by the Law of Ukraine «On cooperation of territorial communities».

Key words: local community, amalgamation, administrative and territorial reform, inter-municipal cooperation.

Одним з перших реальних кроків до поступового удосконалення адміністративно-територіального устрою України шляхом укрупнення адміністративно-територіальних одиниць є добровільне об'єднання декількох територіальних громад. Така можливість згідно із законодавством передбачалася лише для сусідніх сіл за рішенням місцевого референдуму (ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у редакції до 2015 року). За статистичними даними, таким правом у 2002 році скористалися 20 697 сіл, які об'єдналися в 6 262 територіальні громади¹.

У науковій літературі висловлюються різні пропозиції щодо об'єднання територіальних громад. Заслугове на увагу думка, що нині в Україні не можна проводити масштабне об'єднання територіальних громад без сформованого для їх представницьких органів спільного економічного інтересу. Тобто необхідно створити механізми, які б стимулювали об'єднання територіальних громад, а не укрупнювати їх за допомогою адміністративних заходів². Стимулом та основою для подальшого укрупнення територіальних громад може стати розвиток співробітництва територіальних громад та їх представницьких органів з метою вирішення спільних завдань місцевого значення, таких, як розвиток транспорту, зв'язку, водопостачання, водовідведення, утилізації відходів тощо.

Необхідність конституювання такого суб'єкта, як об'єднання територіальних громад, з метою забезпечення принципу самодостатності територіальних громад як реальної спроможності самостійно і в повному обсязі вирішувати питання місцевого значення, віднесені до їх відання, на підставі власної і достатньої матеріально-фінансової бази на рівні гарантованих державою соціальних стандартів в аспекті системно-структурної організації муніципальної влади, визнавалася і членами Конституційної Асамблеї³.

На початку 2015 року був прийнятий Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який можна розглядати як перший крок до реалізації адміністративно-

¹ *Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід (2011)*. Київ: Крамар, 13.

² Любченко, П. (2005). Реформа територіального устрою як чинник розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Академії правових наук України*, 4 (43), 191.

³ Доповідь Комісії Конституційної Асамблеї з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування «Напрями вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні» (2013). *Вісник Конституційної Асамблеї*, 1, 312-324.

територіальної реформи¹. Критерії для добровільного об'єднання територіальних громад не містять чітких показників (кількості населення, площі, віддаленості об'єктів тощо) і встановлюють лише загальні вимоги (ст. 4):

- утворення єдиного органу представницької влади (не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування);
- нерозривність території;
- перебування в рамках однієї області;
- врахування історичних, природних, етнічних, культурних та інших чинників, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;
- збереження або підвищення якості і доступності публічних послуг;
- адміністративний центр, як правило, розташовується найближче до географічного центру території об'єднаної територіальної громади.

Ініціаторами добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст можуть бути: сільський, селищний, міський голова; не менш як третина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради; члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи; органи самоорганізації населення відповідної території (за умови представлення ними інтересів не менш як третини членів відповідної територіальної громади). Процедура об'єднання передбачає такі етапи:

I) Початок процедури. Сільський, селищний, міський голова після прийняття відповідною радою рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад надсилає пропозицію голові відповідної ради. Останній організує її обговорення протягом 30 днів, після чого вона подається на розгляд до відповідної ради на наступну сесію. Якщо прийнято позитивне рішення, то голова-ініціатор приймає рішення про утворення спільної робочої групи з підготовки проекту рішення та інформує відповідні обласну раду та обласну державну адміністрацію.

Спільна робоча група формується з однакової кількості представників від кожної територіальної громади, що об'єднується, і готує проекти відповідних рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад. Ці проекти повинні містити: 1) перелік територіальних громад, що об'єднуються, із зазначенням відповідних населених пунктів; 2) визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування; 3) план організаційних заходів щодо добровільного об'єднання територіальних громад.

II) Обговорення проекту. Після обов'язкового громадського обговорення (у формі громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю) проект рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад розглядається сільськими, селищними, міськими радами. Після прийняття ними позитивного рішення проект у п'ятиденний строк подається обласній державній адміністрації для надання висновку щодо відповідності цього проекту Конституції та законам України. Вона протягом 10 робочих днів готує відповідний висновок, що затверджується розпорядженням голови обласної державної адміністрації. У випадку негативної відповіді ради доопрацьовують проект, за позитивного результату – приймають рішення про добровільне об'єднання територіальних громад або про проведення місцевого референдуму з цього питання.

III) Затвердження проекту. Якщо рада схвалила проект або він отримав підтримку в ході референдуму, то голова-ініціатор звертається з поданням до обласної ради про утворення об'єднаної територіальної громади, яка протягом 30 днів приймає відповідне рішення. Якщо до складу об'єднаної територіальної громади передбачається входження територіальної громади, розташованої на території суміжного району, то обласна рада звертається з поданням до Верховної Ради України щодо зміни меж відповідних районів.

IV) Створення об'єднаної територіальної громади. Обласна рада одночасно з прийняттям рішення про утворення об'єднаної територіальної громади призначає перші місцеві вибори депутатів сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади та відповідно сільського, селищного, міського голови. Набуття ними повноважень вважається початком функціонування нової громади.

Державна підтримка добровільного об'єднання територіальних громад надається у формі: організаційної підтримки, інформаційно-просвітницького сприяння, методичного забезпечення,

¹ Закон про добровільне об'єднання територіальних громад 2015 (Верховна Рада України). *Голос України*, 4 березня.

фінансової допомоги (субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади) (ст. 9-10). При цьому обсяг фінансової підтримки розподіляється між бюджетами об'єднаних територіальних громад пропорційно до площі об'єднаної територіальної громади та кількості сільського населення у такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих факторів. Тобто міські ради заохочуються до об'єднання з великими прилеглими селами, що сприятиме прискоренню темпів урбанізації в Україні.

Однак не виключена поява серйозної проблеми, з якою стикнулася Польща: одночасне існування міст зі статусом та низки сусідніх дрібних містечок і сіл, об'єднаних в окремий повіт. При цьому центр влади цих двох утворень знаходиться в одному і тому ж місті, що призводить до постійних конфліктів щодо повноважень. Щоб запобігти виникненню таких ситуацій, слід одразу орієнтуватися на створення сильного міста, до складу якого увійдуть прилегли населені пункти. Але це може спричинити іншу проблему: домінування міста в об'єднаній раді та можливість диктувати свої умови прилеглим селам і селищам. Законом передбачено введення додаткової посади в органах місцевого самоврядування – старости, який обирається у селах, селищах, що ввійшли до складу об'єднаної територіальної громади, але не стали її адміністративним центром. Він представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; сприяє жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування; 3) бере участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища; здійснює інші обов'язки, визначені Положенням про старосту, яке затверджується сільською, селищною, міською радою відповідної об'єднаної територіальної громади. Порядок обрання старости визначається законом.

Отже, такий компромісний варіант укрупнення територіальних громад не передбачає примусового об'єднання у майбутньому або злиття територіальних громад відповідно до перспективних планів, які розробляються урядом, як це було в оригінальному проекті закону. Він передбачав, що фінансова підтримка здійснюватиметься шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів за умови, що межі території новоутвореної об'єднаної територіальної громади повинні повністю відповідати межах, визначеним перспективним планом формування територій громад АРК, області. Це, з одного боку, до певної міри обмежувало б свободу вибору територіальних громад, а з іншого – закладало б основи для формування раціональної моделі адміністративно-територіального устрою держави. Якщо б об'єднання здійснювалося згідно з перспективними планами, то у результаті сформувалися б територіальні громади з населенням в 9 тисяч осіб, середня кількість населених пунктів у сільській громаді становила б 16 одиниць, а площа новоствореної громади – близько 400 кв. кілометрів. Іншими словами, переважна частина нових громад мала бути створена на базі районів, що існували в УРСР до адміністративно-територіальної реформи 1954-1960 років.

Прийнятий Закон містить згадку про Перспективний план формування територій громад, який розробляється Радою міністрів АРК, відповідною обласною держадміністрацією згідно з методикою формування спроможних територіальних громад¹ (ст. 11), але його роль у ході об'єднання громад не визначена. Слід звернути увагу на те, що Закон фактично відмовляється від обов'язкового проведення місцевого референдуму з питань об'єднання територіальних громад, що передбачалося старою редакцією ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Його автори виходили з того, що оскільки територіальна громада як адміністративно-територіальна одиниця – це відносно відокремлена частина єдиної, цілісної території держави, що є просторовою основою організації та діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, то питання утворення, ліквідації чи зміни меж адміністративно-територіальних одиниць нижчих рівнів стосуються не тільки інтересів місцевого населення, а й інтересів мешканців адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня (районів, областей), а також держави загалом. Саме тому утворення чи ліквідація адміністративно-територіальних одиниць не може визначатися виключно рішеннями місцевих референдумів відповідних територіальних громад про їх об'єднання в одну територіальну громаду чи вихід із складу сільської громади. Тому рішення таких референдумів та рішення відповідних рад слід розглядати лише як форму участі територіальних громад у вирішенні

¹ *Постанова про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад 2015* (Кабінет Міністрів України). *Урядовий кур'єр*, 8 квітня.

питань адміністративно-територіального устрою і вони повинні мати факультативний характер.

До недоліків Закону слід віднести й те, що він передбачає можливість об'єднання територіальних громад не тільки сіл, а й селищ та міст (ст. 3), що суперечить частині першій ст. 140 Конституції України, згідно з якою територіальною громадою може бути лише «добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл», яке повинно мати статус адміністративно-територіальної одиниці.

Значним упущенням закону є й відсутність процедури виходу учасників з об'єднаної територіальної громади. Якщо зафіксовано принцип добровільності утворення, то територіальні громади також повинні мати право і можливість від'єднатися і самостійно вирішувати свої проблеми.

Як свідчить досвід країн Європи альтернативою укрупненню територіальних громад (добровільному чи примусовому) є розвиток міжмуніципального співробітництва. У липні 2014 року був прийнятий Закон України «Про співробітництво місцевих громад»¹, який визначив організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його державної підтримки, фінансування та контролю. Ним передбачено такі форми співробітництва (ст. 4):

1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;

2) реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;

3) спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів;

4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів;

5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Для стимулювання співробітництва між органами місцевого самоврядування держава надаватиме субвенції, методичну, організаційну та іншу підтримку; передаватиме об'єкти державної власності у комунальну власність суб'єктів співробітництва (ст. 15).

Оскільки Закон прийнято відносно недавно, то оцінити його наслідки для діяльності органів місцевого самоврядування досить складно. Однак окремі його положення можуть негативно вплинути на процес співробітництва. Зокрема, недосконалою є процедура запровадження реєстру про співробітництво територіальних громад (ст. 9), яка не вказує строків його створення, та й саме його існування не узгоджується з принципом організаційно-правової самостійності місцевого самоврядування.

References

1. *Rozvytok mizhmunitsypal'noho spivrobotnytstva: vitchyznyanyy ta zarubizhnyy dosvid* (2011). Kyiv: Kramar.
2. Lyubchenko, P. (2005). Reforma terytorial'noho ustroyu yak chynnyk rozvytku mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini. *Visn. Akad. prav. nauk Ukrayiny*, 4 (43), 191.
3. Dopovid' Komisiyi Konstytutsiynoi Asambleyi z pytan' administratyvno-terytorial'noho ustroyu i mistsevoho samovryaduvannya «Napryamy vdoskonalennya konstytutsiynoho rehulyuvannya systemno-strukturnoyi orhanizatsiyi mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini» (2013). *Visnyk Konstytutsiynoi Asambleyi*, 1, 312-324.
4. *Zakon pro dobrovil'ne ob'yednannya terytorial'nykh hromad 2015* (Verkhovna Rada Ukrayiny). *Holos Ukrayiny*, 4 bereznya.
5. *Postanova pro zatverdzhennya Metodyky formuvannya spromozhnykh terytorial'nykh hromad 2015* (Kabinet Ministriv Ukrayiny). *Uryadovyy kur"yer*, 8 kvitnya.
6. *Zakon pro spivrobotnytstvo terytorial'nykh hromad 2014* (Verkhovna Rada Ukrayiny). *Holos Ukrayiny*, 23 lyunya.

¹ *Zakon pro spivrobotnytstvo terytorial'nykh hromad 2014* (Verkhovna Rada Ukraini). *Holos Ukraini*, 23 lipnya.