

ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК СУБ'ЄКТА МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

Статтю присвячено висвітленню процедури формування об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин. Проведено аналіз основних етапів процедури об'єднання та приєднання територіальної громади; виявлено проблеми, що можуть виникнути в процесі формування об'єднаної територіальної громади. На основі науково-правового аналізу розроблено пропозиції щодо удосконалення конституційного законодавства в сфері регулювання процедури формування об'єднаної територіальної громади.

Ключові слова: територіальна громада, процедура об'єднання, муніципально-правові відносини.

Статья посвящена освещению процедуры формирования объединенной территориальной общины как субъекта муниципально-правовых отношений. Проведен анализ основных этапов процедуры объединения и присоединения территориальной общины; выявлены проблемы, которые могут возникнуть в процессе формирования объединенной территориальной общины. На основании научно-правового анализа разработаны предложения по совершенствованию конституционного законодательства в сфере регулирования процедуры формирования объединенной территориальной общины.

Ключевые слова: территориальная община, процедура объединения, муниципально-правовые отношения.

The article is devoted to the coverage of the procedure for the formation of a united territorial community as a subject of municipal-legal relations. The analysis of the main stages of the process of association and accession of the territorial community is carried out; revealed the problems that may arise in the process of forming a united territorial community. Based on scientific and legal analysis, proposals were made to improve the constitutional legislation in the field of regulating the procedure for the formation of a united territorial community.

Key words: territorial community, procedure of association, municipal-legal relations.

Постановка проблеми. Формування об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ) як суб'єкта муніципально-правових відносин здійснюється у декілька етапів, кожен із яких має певні особливості. Всі етапи процедури об'єднання перебувають між собою у системному зв'язку, оскільки кожен із них передбачає систему дій, за наслідками яких приймаються відповідні рішення, що стають легітимною підставою для переходу на наступний етап процедури. Однак на практиці часто виникають складнощі, зумовлені недоліками законодавчого забезпечення процедури об'єднання громад та зловживаннями з боку місцевої влади. Тому науково-правовий аналіз процедури формування ОТГ як суб'єкта муніципально-правових відносин є актуальним напрямом дослідження сучасної науки конституційного права.

Сьогодні питання об'єднання територіальної громади та проведення реформи місцевого самоврядування активно обговорюється на різних наукових рівнях. Окремі проблеми процедури об'єднання територіальної громади досліджувалися в межах розроблення методичних та практичних посібників. Конституційно-правовий аспект формування ОТГ розглядали у своїх наукових працях такі вчені, як І.І. Бодрова, І.Л. Парасюк, О.М. Потапов, С.Г. Серьогіна,

Ю.В. Телешова, Л.В. Челомбитко та ін. Водночас, комплексних досліджень, присвячених визначенню етапів процедури формування ОТГ як суб'єкта муніципально-правових відносин, у науці конституційного права недостатньо.

Метою статті є визначення та проведення характеристики основних етапів процедури формування ОТГ як суб'єкта муніципально-правових відносин за конституційним законодавством України. Для реалізації цієї мети необхідно виконати такі завдання: 1) провести аналіз основних етапів процедури об'єднання та приєднання територіальної громади; 2) виявити ключові проблеми, що можуть виникнути в процесі формування ОТГ; 3) розробити пропозиції щодо удосконалення конституційного законодавства у сфері регулювання процедури формування ОТГ.

Результати дослідження. Процедура формування ОТГ визначається Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [1]. На підставі аналізу цього Закону науковці виокремлюють такі етапи об'єднання територіальної громади:

- 1) ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад (ст. 5);
- 2) узгодження пропозиції щодо об'єднання зацікавленими територіальними громадами (ст. 6);
- 3) розробка та обговорення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад (ст. 7);
- 4) вивчення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад на відповідність Конституції та законам України (ст. 7);
- 5) прийняття рішення місцевої ради про добровільне об'єднання територіальних громад або проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад (ст. 7);
- 6) утворення ОТГ та реорганізація органів місцевого самоврядування (ст. 8 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», ст. 14-1, ч. 4 ст. 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [2, с. 50–57].

Можна погодитися з наведеними етапами процедури формування ОТГ, які цілком узгоджуються з визначеними Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Однак, для більшої деталізації деякі з виокремлених етапів доцільно розмежувати. Як самостійну процедуру необхідно розглядати приєднання територіальної громади, яке має певні відмінності. На цій підставі охарактеризуємо такі етапи об'єднання або приєднання територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин.

1. Ініціювання добровільного об'єднання або приєднання територіальних громад. Суб'єкти ініціювання процедури об'єднання та приєднання визначені ст. 5, 8-1 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». До них Закон відносить: членів територіальної громади, органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення (за умови, що вони представляють інтереси не менш як третини членів відповідної територіальної громади).

Ініціатива подається у формі пропозиції, що направляється сільському, селищному або міському голові, та містить перелік територіальних громад, що об'єднуються (планують приєднатися), визначення адміністративного центру ОТГ.

Коли ініціатором виступають члени територіальної громади, така ініціатива реалізується в порядку місцевої ініціативи. Відповідно до ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Встановлено, що порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади [3].

У положеннях про місцеві ініціативи, що затверджуються рішеннями відповідних місцевих рад [4; 5], визначається порядок та форма, у якій може подаватися ініціатива. Однак, доцільно було б уніфікувати правила та порядок подання місцевої ініціативи на законодавчому рівні. У 2013 р. до Верховної Ради України було подано законопроект «Про місцеві ініціативи» № 3740 [6], який наразі відкликаний його ініціаторами. Прийняття законопроекту сприяло б вирішенню цілої низки питань: визначення суб'єктів подання ініціативи (ініціативна група, що складається з осіб, які досягли 18 років); форма, у якій подається ініціатива (проект рішення відповідної ради) тощо.

2. Проведення громадського обговорення попереднього рішення щодо об'єднання або приєднання територіальної громади.

Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» регламентовано обов'язкове проведення громадського обговорення рішення про об'єднання (приєднання) територіальної громади. Таке обговорення проводиться двічі – під час розгляду пропозиції про об'єднання (приєднання) територіальної громади та під час розгляду проекту рішення з цього питання.

Загальний порядок проведення громадського обговорення у процесі формування державної політики визначається Постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. № 996 [7]. Однак, згідно із ч. 4 ст. 5 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», порядок проведення громадського обговорення з питань об'єднання (приєднання) територіальної громади визначається сільською, селищною, міською радою. Такий підхід потребує певного уточнення, оскільки на практиці непоодинокими є випадки звернення до суду із позовними заявами щодо недотримання процедури проведення громадських обговорень, врахування думки громади, публічності процесу об'єднання громад [8].

У зв'язку з цим доцільно в ч. 4 ст. 5 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» уточнити, що селищна, сільська та міська рада приймають рішення про порядок проведення громадського обговорення з питань об'єднання територіальної громади з урахуванням Конституції та законів України та на підставі Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

3. Узгодження пропозицій щодо об'єднання територіальної громади або приєднання до сформованої територіальної громади, що відповідає вимогам спроможності.

Цей етап розпочинається після підтримання жителями відповідної територіальної громади пропозиції про об'єднання (приєднання). Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не уточнюється, в якій формі має бути виражена така підтримка, однак на практиці відповідне рішення оформлюється протоколом проведення громадського обговорення.

За результатами громадського обговорення питання про можливість об'єднання територіальної громади розглядається на сесії сільської, селищної або міської ради, яка приймає рішення. У разі прийняття позитивного рішення пропозиція про об'єднання надсилається до інших територіальних громад, з якими має намір об'єднатися відповідна громада. Розгляд пропозиції, що надійшла про об'єднання або приєднання, та прийняття рішення здійснюються в порядку, передбаченому для розгляду першої пропозиції.

4. Обговорення та прийняття проекту рішення про об'єднання або приєднання територіальної громади.

У разі прийняття іншими територіальними громадами (ОТГ) пропозиції про об'єднання (приєднання), з метою розробки проекту рішення про створення ОТГ формується спільна робоча група. Про це сільський, селищний або міський голова повідомляє відповідно Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласну раду та обласну державну адміністрацію.

Утворення спільної робочої групи є початком процедури добровільного об'єднання територіальних громад. Спільна робоча група готує проекти відповідних рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад (ч. 4 ст. 6 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»). Така група не формується, якщо територіальна громада має намір приєднатися до вже створеної ОТГ.

5. Розробка та затвердження плану організаційних заходів щодо добровільного об'єднання (приєднання) територіальних громад, визначення адміністративного центру ОТГ.

Під час розробки спільною групою проекту остаточного рішення про об'єднання територіальної громади мають бути вирішені такі питання: визначення адміністративного центру ОТГ, розроблення плану організаційних заходів, які мають бути проведені з метою завершення процедури формування ОТГ тощо.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад», визначення адміністративного центру здійснюється з урахуванням таких факторів:

- потенційними адміністративними центрами можуть бути міста обласного значення та населених пунктів, що мають статус районних центрів, та зон їх доступності;

- потенційними адміністративними центрами можуть бути населені пункти (села, селища, міста), які раніше мали статус районних центрів та розташовані на відстані більш як 20 км дорогами з твердим покриттям від міст обласного значення;

- визначення потенційними адміністративними центрами інших населених пунктів (сіл, селищ, міст), територія яких не охоплюється зонами доступності потенційних адміністративних центрів, та які частково забезпечені інфраструктурою [9].

Розроблений спільною робочою групою проект рішення про об'єднання територіальної громади розглядається та затверджується на сесії відповідної ради. Цьому розгляду передують громадське обговорення проекту рішення.

Якщо постає питання про приєднання до вже сформованої ОТГ, то після громадського обговорення проект рішення приймається органом місцевого самоврядування відповідної громади та радою тієї громади, яка виявила бажання приєднатися.

6. Отримання висновку Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної адміністрації про відповідність проекту рішення щодо добровільного об'єднання або приєднання територіальних громад Конституції та законам України; набрання відповідним рішенням чинності.

Прийнятий радою відповідного рівня проект рішення про об'єднання (приєднання) територіальної громади набуває чинності лише після отримання схвального висновку Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної адміністрації про відповідність цього рішення Конституції та законам України. Законом не визначені конкретні підстави, за наявності яких відповідний орган виконавчої влади може відмовити в наданні схвального висновку. На практиці перевірка підлягає не тільки дотримання встановленої процедури в процесі розробки проекту рішення про об'єднання (приєднання) територіальної громади, а й відповідність об'єднаної громади критеріям спроможності.

У спеціальній науковій літературі з цього приводу зазначається, що найнижчі показники фінансової спроможності характерні для більшості невеликих громад. Виняток становлять окремі невеликі громади, на території яких розміщені бюджетоутворюючі підприємства та потужні підприємства реального сектору економіки. Наявні закономірності між фінансовою спроможністю та чисельністю населення громади пояснюються тим, що у великих громадах більш вигідно розвивати малий та середній бізнес. На цій підставі дослідниками запропоновані такі критерії, які сприяють формуванню спроможних громад: чисельність громади не повинна бути меншою, ніж 5–7 тис. осіб; питома вага базової дотації – не більше 30% від суми власних доходів; витрати на утримання управлінського апарату – не більше 20% від обсягу фінансового ресурсу громади [10, с. 3].

7. Проведення перших (додаткових) виборів органів місцевого самоврядування в об'єднаній (приєднаній) територіальній громаді та припинення повноважень органів місцевого самоврядування, що функціонували в громадах, що об'єдналися (приєдналися).

Зважаючи на те, що правомочним суб'єктом муніципально-правових відносин ОТГ стає лише після формування органів місцевого самоврядування, через які вона приймає участь у таких відносинах, то завершальним етапом об'єднання (приєднання) слід вважати саме обрання спільних органів місцевого самоврядування. Порядок проведення перших виборів в ОТГ регламентується Законом України «Про місцеві вибори» [11], Порядком призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад ОТГ та відповідних сільських, селищних, міських голів, затвердженим Постановою Центральної виборчої комісії від 12 лютого 2016 р. № 32 [12]. Якщо триває процедура приєднання, то проводиться додаткові місцеві вибори. За наслідками проведення перших або додаткових виборів формується спільний орган місцевого самоврядування, що є підставою для припинення повноважень відповідних органів територіальних громад, що об'єдналися (приєдналися).

Досліджуючи питання процедури формування ОТГ, деякі науковці небезпідставно вказують на існування ряду недоліків у законодавчому регулюванні такої процедури. Зокрема, серед головних питань, які потребують уточнення, виокремлюють: врегулювання питання зміни меж районів у разі об'єднання територіальних громад сусідніх рад, межі юрисдикції яких розташовані в сусідніх районах; передачу земель державної власності за межами населених пунктів у власність об'єднаної громади та визначення порядку такої передачі [13, с. 8].

Крім того, варто вказати на такі недоліки, як: нерегульованість порядку проведення референдуму, в т. ч. щодо прийняття рішення про об'єднання територіальної громади; невизначеність питання про те, чи може рада відповідного рівня прийняти рішення про відмову в підтриманні пропозиції щодо об'єднання або приєднання територіальної громади, якщо за результатами громадського обговорення така ініціатива була підтриманою тощо.

Висновки. Проведений аналіз показав, що процедура об'єднання або приєднання територіальної громади регламентована законодавством України. Однак, необхідно вказати на окремі законодавчі недоліки та прогалини в цій сфері, для усунення яких можна запропонувати:

- 1) прийняти Закон України «Про місцеві ініціативи», що дозволить уніфікувати процедуру подання членами територіальної громади пропозиції про об'єднання у порядку місцевої ініціативи;
- 2) у ч. 4 ст. 5 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» уточнити, що порядок проведення громадського обговорення з питань об'єднання територіальної

громади, який визначається селищною, сільською та міською радою, має розроблятися з урахуванням Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»;

3) у ст. 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначити підстави відмови у наданні схвального висновку Радою міністрів Автономної Республіки Крим або обласною державною адміністрацією щодо проекту рішення про об'єднання територіальної громади, прийнятого радою відповідного рівня.

Перспективами подальших наукових досліджень у цій сфері має стати розроблення обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення законодавства в сфері регулювання процедури проведення перших і додаткових місцевих виборів в ОТГ.

Список використаних джерел:

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
2. Серьогін С.М., Шаров Ю.П., Бородин Є.І., Гончарук Н.Т. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти: монографія / за заг. ред. С.М. Серьогіна, Ю.П. Шарова. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
4. Про Положення про місцеві ініціативи в місті Чернігів: Рішення Чернігівської міської ради від 04 червня 2015 р. URL: <http://www.chernigiv-rada.gov.ua/document/rishennya-sesii/6595>.
5. Про місцеві ініціативи у місті Івано-Франківську: Рішення Івано-Франківської міської ради. URL: <http://www.mvk.if.ua/uploads/files/news280815-2.pdf>.
6. Про місцеві ініціативи: проект Закону № 3740 від 06 грудня 2013 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49256.
7. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. № 996. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
8. Дзюпин М. Аналітична записка: Другий рік об'єднання територіальних громад, що змінилося? Асоціація сприяння самоорганізації населення. 2017. URL: <https://drive.google.com/file/d/0Bxh7u5lI3odxazdJUEXTOV9fM3c/view>.
9. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 р. № 214. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
10. Оцінка фінансової спроможності ОТГ за перше півріччя 2017 р. у розрізі областей: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. 2017. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/10/Reyting-366-OTG-za-I-pivr-2017-.pdf>.
11. Про місцеві вибори: Закон України від 14 липня 2015 р. № 595-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.
12. Про Порядок призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів: Постанова Центральної виборчої комісії від 12 лютого 2016 р. № 32. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0032359-16>.
13. Місцеве самоврядування в Україні: Проект USAID ПУЛЬС. 2016. URL: <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/stan2016web.pdf>.