

УДК 342.9

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ: СТАН ТА НАПРЯМИ РОЗВИТКУ

NORMATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE ASSOCIATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE: THE STATE AND DEVELOPMENT TRENDS

Піп'як М.І.,

*кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри права
факультету менеджменту та права
Вінницького національного аграрного університету*

Стаття присвячена аналізу чинного законодавства у сфері об'єднання територіальних громад, а також перспектив його удосконалення. Розкриті питання ефективності законодавчої бази. Розглянуті деякі проблемні аспекти та запропоновано новачі у процесі об'єднання територіальних громад.

Ключові слова: об'єднання територіальних громад, місцеве самоврядування, європейська інтеграція, експертний висновок, зарубіжний досвід.

Статья посвящена анализу действующего законодательства в сфере объединения территориальных общин, а также перспектив его совершенствования. Раскрыты вопросы эффективности законодательной базы. Рассмотрены некоторые проблемные аспекты и предложены новации в процессе объединения территориальных общин.

Ключевые слова: объединение территориальных общин, местное самоуправление, европейская интеграция, экспертное заключение, зарубежный опыт.

The article is devoted to the analysis of the current legislation in the sphere of association of territorial communities, as well as the prospects for its improvement. The effectiveness of the legislative base is revealed. Some problematic aspects are considered and innovations are proposed in the process of unification of territorial communities.

Key words: unification of territorial communities, local self-government, European integration, expert's conclusion, foreign experience.

Постановка проблеми. Нині Україна перебуває у активній фазі реформування більшості галузей суспільного життя. Такий процес реформування зумовлений європейською інтеграцією та полягає у імплементації норм та стандартів права розвинених країн Заходу. Важливим елементом ефективного розвитку країни є розвиток місцевого самоврядування. Запозичуючи зарубіжний досвід, Україна йде шляхом децентралізації та розвитку процесу об'єднання територіальних громад. Питання правового забезпечення об'єднання територіальних громад має надзвичайно важливе значення та потребує особливої уваги науковців, громадськості та законодавців.

Стан дослідження. Різні аспекти питання об'єднання територіальних громад в Україні досліджувались багатьма науковцям, серед яких В. Алексєєв, В. Бабаєв, О. Бабінова, Л. Беззубко, В. Бульба, О. Баганова, В. Вакуленко, П. Ворона, Н. Гончарук, Л. Дідківська, І. Дробот, О. Захарова, Ю. Куц та багато інших. Однак досі залишаються не досить розкритими питання перспектив удосконалення правового регулювання та вирішення наявних недоліків чинного законодавства у сфері об'єднання територіальних громад.

Метою статті є визначення законодавчої бази у сфері об'єднання територіальних громад та окреслення основних напрямів її розвитку.

Виклад основного матеріалу. Територіальна громада як соціальне явище є особливою соціальною спільнотою з притаманними будь-якій спіль-

ноті якостями. Територіальна громада як провідний суб'єкт місцевого самоврядування займає одне з важливих місць у теоретичних дослідженнях щодо визначення її природи, сутності, ознак тощо. Серед учених немає єдиного підходу щодо дефінітивної характеристики та ознак територіальної громади. Проте вважаємо, що основа виділення громади – факт спільного проживання на одній території. У процесі взаємодії між собою люди, які мешкають на певній території, вступають у певні зв'язки, на основі яких виникає розуміння загальних інтересів і колективна свідомість, що у цілому і свідчить про формування громади [1, с. 133].

Ефективне місцеве самоврядування, яке відповідає інтересам територіальних громад, захищає їх та сприяє реалізації, є однією з ключових умов швидкого розвитку національної економіки.

Низка європейських країн, на відміну від України, вже мають ефективну систему місцевого самоврядування, побудовану відповідно до власної нормативно-правової бази, первинною ланкою якої є територіальна громада (комуна, муніципалітет, громада). Реформування низового рівня місцевого самоврядування проходили у державах-членах ЄС за різних обставин протягом досить тривалого часу, що було пов'язано з певними історичними чинниками. Досвід здійснених перетворень свідчить, що основними шляхами вдосконалення діяльності територіальних громад було об'єднання або утворення публічно-правових установ міжкомунального спів-

робітництва. Найбільш оптимальними напрямками для утворення дієздатного місцевого співтовариства були злиття та кооперація [1, с. 133].

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади має здійснюватися на основі Конституції та законів України, положень Європейської хартії місцевого самоврядування із дотриманням таких принципів: верховенства права; відкритості; прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидиарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади в питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; сталого розвитку територій [2, с. 114; 3].

Історичне минуле територіальної громади в Україні сягає часів слов'янської традиції племінних зборів. З часом громадівське самоврядування розвивалося, іноді занепадаючи, але знову відроджувалося, сприймало європейські впливи, залишаючись елементом демократичної моделі управління. Для всіх періодів розвитку української державності характерна наявність елементів місцевого самоврядування, серед яких роль та значення територіальної громади завжди була досить вагомою для розвитку українського суспільства. Після тривалої відсутності місцевого самоврядування за часів існування Радянського Союзу воно відновилося у незалежній Україні і нині потребує подальшого розвитку та вдосконалення [1, с. 133].

Під час дослідження історії виникнення громади, становлення та її ролі у формуванні місцевого самоврядування було визначено, що громада (як основа територіального самоврядування) створює різноманітні форми самоуправління суспільства. Зазначені форми суспільного самоуправління, що виникли як самостійні, природні форми, поступово отримують державницькі функції з метою підвищення ефективності системи «держава–суспільство–держава» [1, с. 133].

Проте історія відносин держави і громади в Європі завжди призводила до конфлікту, в якому держава намагалася послабити громаду, побоюючись її політичних амбіцій, а громади прагнули закріпити власні автономії. Однак з огляду на той факт, що громада все ж таки не може стати державою в державі, найбільш розумним рішенням у цій ситуації є потреба розмежувати, виокремити власні справи громади, щоб вони не співпадали з державними [1, с. 133].

Для аналізу функціонування місцевого самоврядування в Україні необхідно згадати основні нормативно-правові акти, якими воно врегульовано. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», прийнятим Верховною Радою України ще

1997 р., визначено, що територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [4]. Крім того, згідно зі ст. 1 цього Закону право на добровільне об'єднання мали тільки сільські громади: ні селищним, ні міським громадам такого права надано не було. Тобто територіальні громади в Україні мають юридичні підстави об'єднуватися в одну громаду вже досить давно. Між тим реального механізму процесу об'єднання територіальних громад у той час так розроблено і не було. З одного боку, у сільських громад є право на об'єднання, з іншого боку, існує багато не вирішених питань такого об'єднання: яким чином це робиться, як відповідати принципу добровільності об'єднання, крім визначення його на місцевих референдумах, де взяти кошти на його проведення в умовах значного дефіциту сільських бюджетів та їх обмеженості тощо [5, с. 92–93].

З огляду на розрізненість розташування населених пунктів, значну відстань між ними та від них до адміністративних центрів, неотримання місцевим населенням (особливо це стосується населення невеликих містечок, сіл та селищ) належного рівня якості різного роду адміністративних та соціальних послуг, зокрема послуг з охорони здоров'я, освіти, забезпечення зайнятості та надання необхідної соціальної допомоги, культури, а також послуг з побутового обслуговування та торгівлі або взагалі їх відсутність, не говорячи вже про рівень соціально-економічного розвитку цих адміністративно-територіальних одиниць, питання об'єднання територіальних громад для вирішення такого роду проблем уже досить тривалий час є актуальним у здійсненні місцевого самоврядування на відповідних територіях [5, с. 93].

Правовою основою об'єднання територіальних громад є закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [6], «Про співробітництво територіальних громад», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» [7], а також Бюджетний і Податковий кодекси України та інші нормативно-правові акти. Останнім часом численні питання формування спроможних громад активно дискутуються фахівцями на сторінках засобів масової інформації, засіданнях «круглих столів» та за допомогою інших форм залучення громадськості (зокрема, наукової) до обговорення нагальних питань місцевого розвитку та реформування місцевого самоврядування. Разом із тим публікації за цією проблематикою обмежуються роз'ясненням положень законодавства та відповідними коментарями до них, а наукові дослідження проблематики об'єднання територіальних громад фактично відсутні [5, с. 93].

На нашу думку, держава зобов'язана надавати експертну допомогу у вигляді висновків щодо потенціалу та перспектив об'єднання тих чи інших

територіальних громад. Такі висновки допоможуть вберегтись від потенційно не вигідного об'єднання або, навпаки, стануть додатковим аргументом для жителів певних територій. Такі висновки, на нашу думку, мають надаватись органам місцевого самоврядування від фахової урядової установи, яку необхідно створити.

Щоб вирішити проблеми на рівні територіальних громад, необхідно об'єднати зусилля громад і їхніх територій, а також потрібна фінансова підтримка держави. Саме з цією метою було ухвалено два закони України – «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і «Про співробітництво територіальних громад», адже, не зважаючи на те, що Конституція України надає право жителям сіл на добровільних засадах об'єднуватися в єдину територіальну громаду, формувати органи місцевого самоврядування, механізм вирішення цього конституційного припису на законодавчому рівні до цього часу не було врегульовано [6; 8]. Метою Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» є створення правових умов і можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування; сприяння створенню дієздатних територіальних громад; формування ефективних рад та їхніх виконавчих органів, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, якісне надання їм необхідних соціальних послуг; забезпечення сталого розвитку відповідних територій, ефективного використання бюджетних коштів [6]. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» розроблено з використанням найкращого європейського досвіду. Він визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю, підстави та особливості припинення співробітництва, оскільки чинне українське законодавство передбачало лише загальні рамки упровадження міжмуніципального співробітництва, припускало об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування для вирішення спільних проблем, але не містило правових норм, які б дозволяли таке співробітництво [2, с. 115; 3].

Серед очікуваних результатів процесу децентралізації, започаткованого в Україні, чи не найактуальнішим є створення спроможних самодостатніх територіальних громад, які б володіли відповідними матеріальними, фінансовими, земельними ресурсами, об'єктами соціальної інфраструктури, необ-

хідними для поліпшення забезпечення потреб громадян, оперативного та якісного надання їм базових соціальних та адміністративних послуг, створення умов для сталого розвитку відповідних територій, більш ефективного використання бюджетних коштів. Паралельно має формуватися, відповідно, дієва й потужна система місцевого самоврядування, яка б відігравала належну їй роль у вирішенні покладених на неї завдань [9, с. 46]. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» закладає нову концептуальну основу територіальної організації місцевого самоврядування в Україні, коли утворення спроможних громад має відбуватися саме за їх участю. У цьому Законі зроблено спробу під час вирішення питань щодо формування нових територіальних громад поєднати місцеві та державні інтереси, максимально залучити до цього процесу громадськість. Разом з тим низка викладених у Законі положень має високий ступінь конфліктогенності та містить суперечності, про що неодноразово наголошувалося у висновках Головного науковоекспертного управління та зауваженнях Головного юридичного управління [10] ще під час проходження законопроекту у Верховній Раді України. Зазначене свідчить про актуальність подальших наукових досліджень процесів об'єднання територіальних громад в Україні, зокрема з метою методичного забезпечення діяльності органів публічної влади та організацій громадянського суспільства щодо впровадження запропонованих підходів, а також подальшого вдосконалення Закону з урахуванням практики його імплементації [9, с. 46].

Висновки. Натепер в Україні є достатня законодавча база для проведення ефективних процесів об'єднання територіальних громад. В українському законодавстві врахований зарубіжний досвід, а також особливості національної державної системи. Разом з тим існує низка проблем, необхідних до вирішення, серед яких вищезгадані висновки Головного науковоекспертного управління та зауваження Головного юридичного управління. На нашу думку, держава також має збільшити технічну допомогу у вигляді підготовки експертних висновків щодо потенціалу об'єднання тих чи інших територіальних громад. Ефективне об'єднання територіальних громад по всій країні має в собі потенціал для значного пришвидшення розвитку національної економіки. Розкрита тематика є надзвичайно актуальною та потребує подальшого дослідження дисертаційного масштабу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гургула Т.В. Фінансове забезпечення спроможності територіальних громад: проблеми та шляхи їх вирішення. Науковий вісник Мукачівського державного університету. Серія Економіка. 2017. Випуск 1 (7). С. 132–136.
2. Серьогін С.М., Гончарук Н.Т. Теоретичні засади та основні напрями реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні. Аспекти публічного права. 2015. № 4. С. 111–120.
3. Скупченко Д.О. Нормативно-правове забезпечення розвитку територіальних громад в Україні. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-2/doc/3/07.pdf>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. / Відом. Верхов. Ради України. 1997. № 24. С. 32.
5. Ольшанський О.В. Об'єднання територіальних громад як механізм забезпечення їх ресурсної спроможності. Актуальні проблеми державного управління. 2015. № 2. С. 92–99.
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII (із змінами). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

7. Про затвердження Методики формування спроможної територіальної громади: постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 (із змінами). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p>.
8. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
9. Дрешпак В.М., Липовська Н.А. Добровільне об'єднання територіальних громад: зміст та алгоритм проходження основних етапів. Аспекти публічного управління. 2015. № 4. С. 45–54.
10. Про добровільне об'єднання територіальних громад: картка законопроекту: Проект Закону. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52379.