

Дмитрук І. М.,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри історії
Миколаївського національного університету імені В.О. Сухомлинського

КРИТЕРІЇ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

THE CRITERIA OF ASSOCIATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES: LEGAL ASPECTS

Стаття висвітлює правові аспекти об'єднання територіальних громад. Проводиться аналіз нормативно-правової бази. Робиться спроба класифікувати критерії об'єднання територіальних громад. Здійснюється моніторинг карти України та громад, що вже об'єдналися. Визначаються умови формування спроможних територіальних громад. Висвітлюється процес децентралізації на сучасному етапі розвитку.

Ключові слова: децентралізація, територіальна громада, об'єднання, критерії, класифікація.

Статья освещает правовые аспекты объединения территориальных общин. Проводится анализ нормативно-правовой базы. Делается попытка классифицировать критерии объединения территориальных общин. Осуществляется мониторинг карты Украины и общин, которые уже объединились. Определяются условия формирования территориальных общин. Освещается процесс децентрализации на современном этапе развития.

Ключевые слова: децентрализация, территориальная община, объединение, критерии, классификация.

The article highlights the legal aspects of the association of territorial communities. An analysis of the regulatory framework is carried out. An attempt is being made to classify the criteria for the association of territorial communities. The monitoring of the map of Ukraine is underway the already united communities. The conditions for the formation of capable territorial communities are determined. The process of decentralization is highlighted at the present stage of development.

Key words: decentralization, territorial community, association, criteria, classification.

Актуальність. Розвиток територіальної громади залежить від багатьох факторів, що дозволяють побудувати заможну українську державу. Коли зростає економічна могутність міст, сіл, селищ – пропорційно підніметься держава. Процес децентралізації достатньо актуальний і одночасно дискусійний на сучасному етапі державотворення, оскільки він проходить не дуже рівномірно. Виникає багато проблемних питань. Зокрема, потребують детального дослідження та аналізу прогалини, що з'являються, незважаючи на спільні зусилля економічних, законодавчих та політичних чинників. Цей комплексний процес включає в себе такі елементи та категорії, як самодостатність територіальної громади, можливість отримати від органів державної влади ті владні повноваження, які дозволять їй ефективно здійснювати самоврядний процес. На сучасному етапі динаміка розвитку територіальних громад, що вже об'єдналися в ОТГ, відносно позитивна. Проте постає питання орієнтації тих громад, що ще не приєдналися до визначеного процесу.

Децентралізація у цілому проходить в Україні ефективно, однак ще багато громад не охоплено цим аспектом і потребують більшої поінформованості та впровадження нових механізмів для спрощення вступу у вже створені об'єднані територіальні громади. Це вкрай необхідно, щоб вибудувати механізм взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування.

Аналіз досліджень та публікацій по темі. Теоретичним підґрунтям дослідження є наукові здобутки відомих вітчизняних і зарубіжних вчених-юристів, зокрема, таких як: С.С. Алексєєв, І.В. Алексєєв, М.М. Артус, К.С. Бельський, А.І. Берлач, П.К. Беч-

ко, Д.М. Веприняк, Л.К. Воронова, Н.В. Воротіна, П.М. Годме, О.М. Горбунова, О.Ю. Грачова, К.Г. Грищенко, М.А. Гурвич, Е.С. Дмитренко, І.Б. Заверуха, О.Б. Заверуха, А.Г. Зюнькін, Н.К. Ісаєва, Л.М. Капаєва, С.Т. Кадькаленко, М.В. Карасьова, О.П. Кириленко, Т.В. Конюхова, О.А. Костюченко, В.І. Кравченко, Ю.О. Крохіна, М.Н. Кузьміна, М.П. Кучерявенко, І.Г. Куцафіна, В.А. Лаврін, М.Ф. Легкова, В.І. Лемішковський, М.С. Лях, О.О. Майданник, О.А. Музика, В.П. Нагребельний, А.А. Нечай, О.П. Орлюк, Ю.В. Пасічник, П.С. Пацурківський, О.Г. Пауль, Н.Ю. Пришва, М.І. Піскотін, Ю.А. Ровінський, Л.А. Савченко, Г.Г. Старостенко, А.О. Селіванов, А.Д. Селюков, Н.В. Сидорова, І.А. Сікорська, А.А. Тедєєв, Р.А. Усенко, Н.І. Хімічева, А.І. Худяков, С.Д. Ципкін та ін. Багато науковців вважають, що процес децентралізації проходить комплексно, тобто залежить і від бюджетного процесу, що слугує одним із основних критеріїв об'єднання громад в ОТГ, від реалізації принципу субсидіарності, що дає можливість якнайшвидше надати відповідний комплекс адміністративних послуг та реалізувати завдання і функції якнайближче до того місця, де це можливо зробити. Тобто бюджетна децентралізація відіграє провідну роль у визначенні критеріїв об'єднання територіальних громад, але не єдиною.

Мета – розкриваючи основні положення динаміки децентралізації, визначити критерії об'єднання територіальних громад згідно з нормами вже існуючого законодавства та проаналізувати реальні показники такого об'єднання на прикладі Миколаївської області.

Виклад основного матеріалу. Сучасний стан розвитку національного законодавства дає мож-

ливість територіальним громадам бути активними та заможними. Зокрема, нормативно-правовою базою, що врегульовує вказані питання, є: Стратегія сталого розвитку «Україна 2020» від 12.01.15 [2], Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року [3], Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [4], Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5], Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [6], Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.14 № 1508-VII [7], Постанова КМУ «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 08.04.15 № 214 [8], Рішення Конституційного Суду України від 18.06.02 № 12-рп «Справа про об'єднання територіальних громад» [9], Розпорядження КМУ «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 22.09.16 № 688-р [10].

Відповідно до статті 140 Конституції України [1] місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Тобто право вирішувати самостійно питання життєдіяльності громади належить їй самій. Лише вона може визначати вектор свого розвитку. Саме тому важлива роль належить усвідомленню кожним жителем необхідності чи, навпаки, непотрібності процесу децентралізації. Але кожен громадянин, який проживає в місті чи селі України, повинен зрозуміти, що такий стан речей невідворотний. Це вимога часу, яка підкріплена нормативно-правовою базою.

На кінець 2018 року було створено 831 ОТГ. Найбільша кількість прослідковується у Дніпропетровській (60 ОТГ), Волинській (41 ОТГ), Житомирській (45 ОТГ), Запорізькій (43 ОТГ), Полтавській (41 ОТГ), Тернопільській (42 ОТГ), Хмельницькій (41 ОТГ) областях.[12]

Проводячи моніторинг карти ОТГ, можемо зробити висновок, що більшість території України ще не приступила до активного процесу децентралізації. Мається на увазі, що створення ОТГ для багатьох громад є лише перспективою. Багато населених пунктів України не можуть вирішити, з ким краще об'єднатися і які критерії об'єднання брати до уваги. Саме тому це питання є актуальним не лише з теоретичної точки зору, але має й прикладний характер.

Досліджуючи паспорти громад Миколаївської області, можна зробити висновок, що успішність і високий рівень самодостатності громади залежить від інфраструктури, яка вже була до процесу об'єднання в територіальних громадах та географічного розміщення ОТГ. Тут має значення кількість рад, які входять до ОТГ, та кількість населених пунктів. А також співвідношення кількості рад до кількості населених пунктів, що ввійшли в ОТГ. Наприклад, одна з найбільших ОТГ в Миколаївській області, Баштанська ОТГ має 11 фельдшерсько-акушерських пунктів, 5 поліклінік, 10 шкіл I-III ступенів, 2 школи I-II ступенів, 13 дитячих садочків, 2 заклади позашкільної

освіти, 30 закладів культури і 1 заклад фізичної культури. До складу Баштанської ОТГ входять 9 сільських рад та 26 населених пунктів, серед них 1 місто і 1 селище. Баштанська ОТГ створилася в 2017 році [12]. Тому обсяг субсидій ще не можна прослідкувати. Але в цілому в області лише в одній ОТГ прослідковується підвищення субсидування, в інших ОТГ відмічено пониження обсягу субсидій.

Критеріями об'єднання територіальних громад є різні чинники в різних регіонах. Наприклад, методика формування спроможних територіальних громад є однією для всіх регіонів, проте на практиці її застосування різне в областях України. Так, у Хмельницькій області нові громади створювалися за територіальною ознакою, тобто великими за площами територіальними одиницями. У Львівській та Тернопільській області об'єднувалися малі громади. Тобто підхід до утворення територіальних громад у різних областях проходить за різними критеріями. Закарпатська область взагалі практично не приступала до процесу децентралізації.

Згідно з п. 3 Методики формування спроможних територіальних громад [8] формування спроможних територіальних громад здійснюється з урахуванням:

- 1) здатності органів місцевого самоврядування вирішувати суспільні питання, які належать до їх компетенції, для задоволення потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- 2) історичних, географічних, соціально-економічних, природних, екологічних, етнічних, культурних особливостей розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- 3) розвитку інфраструктури відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- 4) фінансового забезпечення відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- 5) трудової міграції населення;
- 6) доступності послуг у відповідних сферах.

Саме такі критерії об'єднання територіальних громад пропонує діюче законодавство. Проте на практиці мотивами до об'єднання громад можуть слугувати й інші критерії. Головне в цьому плані – наявність самодостатньої громади, що змогла б покрити свої видатки своїми ж доходами.

За результатами об'ємів субвенцій, які надаються ОТГ на період 2017–2018 років, їх обсяг зменшується. Ця тенденція є стійкою серед 18 ОТГ, що були створені у 2016 році, із 28 ОТГ Миколаївської області. Аналітика говорить про те, що процес децентралізації діє в позитивному напрямку.

Субвенції розподіляються пропорційно до площі території та кількості сільського населення в подібних територіальних громадах із рівною вагою обох цих факторів.

Кошти субвенцій можуть бути спрямовані на:

- 1) розроблення проектної, містобудівної та планувальної документації;
- 2) підвищення якості надання адміністративних послуг;
- 3) створення сучасних систем організації управління громадою;

4) реконструкцію, переобладнання, перепрофілювання будівель бюджетних установ ОТГ;

5) нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт вулиць, доріг, мостів, переходів комунальної власності;

6) закупівлю транспортних засобів для підвезення дітей до навчальних закладів, транспортних засобів спеціального призначення;

7) здійснення інших заходів щодо об'єктів комунальної форми власності, які є важливими для посилення спроможності територіальної громади, забезпечення належного рівня безпеки та цивільного захисту тощо [11].

Використання субвенцій за такими напрямками дасть можливість направляти кошти на цільові потреби громад. Проте необхідно підвищувати рівень самодостатності кожної громади. Тобто варто давати можливість для участі органів самоорганізації населення, громадськості у формуванні перспективних планів розвитку власних громад.

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 18.06.02 № 12-рп «Справа про об'єднання територіальних громад» [9] було визначено, що місцеве самоврядування – право територіальної громади первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Територіальна громада – це жителі села, селища, міста чи добровільного об'єднання жителів кількох сіл у сільську громаду без встановлення порядку об'єднання або роз'єднання самих територіальних громад. Тобто такі питання не визначаються в Конституції, а можуть вирішуватися лише законами.

Висновок. Критеріями для об'єднання сіл, селищ, міст може слугувати, перш за все, поняття самодостатності громади, її можливість покривати власні видатки своїми доходами. Проте в ОТГ можуть об'єднуватися не лише самодостатні громади.

Принципи об'єднання необхідно класифікувати:

1) територіальні – це критерії, які поєднують громади за спільною, дотичною територією;

2) історичні – це критерії, які поєднують громади спільним історичним минулим або перспективами спільного майбутнього;

3) правові – наявність спільних домовленостей, договорів про співробітництво між громадами;

4) географічні – можливість вільного доступу до важливих для життєдіяльності громади геолокацій та ін. Як бачимо, такі критерії слугуватимуть мотивами активного приєднання до процесу децентралізації та залучення органів самоорганізації населення до формування перспективних планів розвитку власних територій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України. Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996. 1996 р. № 30. Ст. 141.
2. Стратегія сталого розвитку «Україна 2020» від 12.01.15. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
3. Постанова КМУ від 6 серпня 2014 року № 385 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
4. Розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 року № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97 ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
6. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.15 № 157-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
7. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.14 № 1508-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
8. Постанова КМУ «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 08.04.15 № 214. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
9. Рішення Конституційного Суду України від 18.06.02 №12-рп «Справа про об'єднання територіальних громад». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-02>.
10. Розпорядження КМУ «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 22.09.16 № 688-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80>.
11. Розпорядження КМУ «Про затвердження розподілу обсягу субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ у 2018 році» від 4 квітня 2018 року № 201-р. URL: www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-rozpod.
12. Добровільне приєднання громад. Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/gromadas>.