

Ноцик А. І.,

*аспірант Науково-дослідного інституту публічного права***АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ДОБРОВІЛЬНОГО ПРИЄДНАННЯ  
ДО ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ****ADMINISTRATIVE PROCEDURES FOR VOLUNTARY JOINING  
THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE**

У статті розкрито адміністративні процедури добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні. Визначено, що етап ініціювання приєднання до об'єднаної територіальної громади в Україні включає: 1) суб'єктів ініціювання (сільський, селищний голова як головний ініціатор та інші суб'єкти, визначені законодавством); 2) пропозицію щодо приєднання (містить перелік громад, що об'єднуються, з зазначенням населених пунктів, визначає адміністративний центр та інші умови приєднання); 3) громадське обговорення процесу приєднання. Сформовано, що етап прийняття рішення про приєднання до територіальної громади в Україні є комплексним процесом, який ґрунтується на принципах юридичної чіткості та процедури, та включає в себе: 1) підготовку проекту рішення про приєднання та плану організаційних заходів; 2) розгляд проекту рішення у встановлений строк, з врахуванням результатів громадського обговорення; 3) затвердження/відхилення проекту рішення про приєднання до територіальної громади; 4) погодження рішення про приєднання до територіальної громади з відповідним місцевим органом державної виконавчої влади; 5) прийняття місцевим органом державної виконавчої влади остаточного рішення щодо приєднання. Розкрито, що завершальним етапом адміністративної процедури добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні є прийняття подальших наслідків щодо приєднання, що включає: 1) реорганізацію громад – остаточне формування нової об'єднаної територіальної громади та початок функціонування об'єднаної територіальної громади як єдиного цілого; 2) оптимізацію структури та функціонування органів управління громади (припинення та зміну повноважень окремих суб'єктів управління – сільської, селищної ради, сільського, селищного голови територіальної громади); 3) поширення єдиного управління повноважень на територію приєднаної громади; 4) нове правонаступництво (об'єднана територіальна громада стає правонаступником майна, прав та обов'язків приєднаної громади); 5) бюджетну інтеграцію (об'єднання бюджетів приєднаної громади та об'єднаної територіальної громади, забезпечення ефективного та раціонального використання бюджетних коштів).

**Ключові слова:** адміністративний центр, адміністративні процедури, адміністративно-правовий статус, адміністративно-правові відносини, бюджет, державна підтримка, добровільна об'єднана територіальна громада, місцева влада, повноваження, порядок.

The article describes the administrative procedures for voluntary joining the united territorial communities in Ukraine. It was determined that the initiation stage of joining a united territorial community in Ukraine includes: 1) initiation subjects (village, settlement head as the main initiator and other subjects defined by legislation); 2) a proposal for joining (contains a list of the merging communities, indicating the settlements, determines the administrative center and other terms of joining); 3) public discussion of the accession process. It was established that the stage of making a decision to join a territorial community in Ukraine is a complex process based on the principles of legal clarity and procedure, and includes: 1) preparation of a draft decision on joining and a plan of organizational measures; 2) consideration of the draft decision within the prescribed period, taking into account the results of the public discussion; 3) approval/rejection of the draft decision on joining the territorial community; 4) approval of the decision to join the territorial community with the relevant local body of the state executive power; 5) adoption by the local body of the state executive power of the final decision on accession. It was revealed that the final stage of the administrative procedure of voluntary joining the united territorial communities in Ukraine is the adoption of further consequences for joining, which includes: 1) reorganization of the communities – the final formation of a new united territorial community and the beginning of the functioning of the united territorial community as a single whole; 2) optimization of the structure and functioning of community management bodies (termination and change of powers of individual management entities – village and settlement councils, village and settlement heads of territorial communities); 3) extension of the unified administration of powers to the territory of the annexed community; 4) new legal succession (the united territorial community becomes the legal successor of the property, rights and obligations of the joined community); 5) budgetary integration (unification of the budgets of the annexed community and the united territorial community, ensuring effective and rational use of budget funds).

**Key words:** administrative center, administrative procedures, administrative-legal status, administrative-legal relations, budget, state support, voluntary united territorial community, local government, powers, order.

**Актуальність теми.** Забезпечення права на місцеве самоврядування є важливою складовою демократичного розвитку України. В Україні існує низка проблем із забезпеченням права на місцеве самоврядування, серед яких на перший план «виділяються» недостатнє фінансування, втручання олігархів та корумпованих чиновників, використання ресурсів громад в особистих інтересах, непрозорість та непідконтрольність прийняття рішень на місцевому рівні, що сукупно підривають довіру до влади. Вирішення існуючих в Україні проблем права на місцеве самоврядування потребуватиме комплексних та системних зусиль з боку влади, громадянського суспільства та міжнародних партнерів.

**Огляд останніх досліджень.** Загальні та спеціальні адміністративно-правові засади організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади стали предметом дослідження таких вчених як: Б. Андрушків, К. Анісімов, А. Берлач, Я. Білоус, Є. Бородин, О. Голинська, І. Дзюба, В. Дрешпак, О. Євдокімов, Н. Кирич, Ю. Ковальчук, В. Кравченко, І. Крикавська, М. Латинін, В. Малоокий, А. Матвієнко, Н. Мішина, В. Небелюк, С. Поляруш та інших.

Однак, діючі проблеми оптимізації використання ресурсів та надання якісних послуг на місцевому рівні в Україні підкреслюють актуальність наукових досліджень у сфері діяльності об'єднаних територіальних громад.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі системного аналізу теорії адміністративного права, позицій діючого законодавства та практичної діяльності суб'єктів права, розкрити адміністративні процедури добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні.

**Виклад основних положень.** Для початку розкриття адміністративних процедур добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні слід розкрити сутність такого поняття як «приєднання». Оксфордський тлумачний словник визначає такі значення слова «приєднання»: акт отримання посади чи влади; акт про вступ до міжнародної організації; річ, яка додається до колекції предметів, картин тощо в бібліотеці чи музеї [4]. Тлумачний словник Української мови визначає слово «приєднуватися» в таких значеннях:

підходити до кого-небудь, до гурту; починати брати участь у тому, що роблять інші; пізнавати що-небудь, переймати щось; з'являтися на додаток до чого-небудь [5].

Згідно Цивільним кодексом України договором приєднання є договір, умови якого встановлені однією із сторін у формулярах або інших стандартних формах, який може бути укладений лише шляхом приєднання другої сторони до запропонованого договору в цілому. Друга сторона не може запропонувати свої умови договору. Договір приєднання може бути змінений або розірваний на вимогу сторони, яка приєдналася, якщо вона позбавляється прав, які звичайно мала, а також якщо договір виключає чи обмежує відповідальність другої сторони за порушення зобов'язання або містить інші умови, явно обтяжливі для сторони, яка приєдналася. Сторона, яка приєдналася, має довести, що вона, виходячи зі своїх інтересів, не прийняла б цих умов за наявності у неї можливості брати участь у визначенні умов договору. Якщо вимога про зміну або розірвання договору пред'явлена стороною, яка приєдналася до нього у зв'язку зі здійсненням нею підприємницької діяльності, сторона, що надала договір для приєднання, може відмовити у задоволенні цих вимог, якщо доведе, що сторона, яка приєдналася, знала або могла знати, на яких умовах вона приєдналася до договору [3].

Приєднатися до об'єднаної територіальної громади можна у визначеному порядку, який умовно поділяється на 3 етапи:

- 1) ініціювання приєднання;
- 2) прийняття рішення про приєднання;
- 3) прийняття подальших наслідків щодо приєднання.

Далі охарактеризуємо кожен, з вищенаведених етапів. Добровільно приєднатися до об'єднаної територіальної громади, визнаної спроможною відповідно до частини четвертої статті 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», має право суміжна сільська, селищна територіальна громада, яка відповідно до перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області належить до цієї об'єднаної територіальної громади. Ініціаторами добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади можуть бути суб'єкти,

визначені частиною першою статті 5 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Сільський, селищний голова забезпечує вивчення пропозиції щодо ініціювання добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади та її громадське обговорення, яке проводиться протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції. Після завершення громадського обговорення пропозиція подається до відповідної ради на наступну сесію для прийняття рішення про надання згоди на добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади. Сільський, селищний голова після прийняття відповідною радою рішення про надання згоди на добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади надсилає пропозицію до сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади, до якої є намір приєднатися. Сільська, селищна, міська рада об'єднаної територіальної громади на наступній сесії розглядає пропозицію щодо ініціювання добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади та за результатами розгляду приймає рішення про надання згоди на добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади або про відмову в наданні такої згоди [1].

Отже, етап ініціювання приєднання до територіальної громади є важливим кроком на шляху до об'єднання громад, що дає можливість вивчити доцільність об'єднання, врахувати думку жителів та прийняти зважене рішення. Етап ініціювання приєднання до об'єднаної територіальної громади в Україні включає: 1) суб'єктів ініціювання (сільський, селищний голова як головний ініціатор та інші суб'єкти, визначені законодавством); 2) пропозицію щодо приєднання (містить перелік громад, що об'єднуються, з зазначенням населених пунктів, визначає адміністративний центр та інші умови приєднання); 3) громадське обговорення процесу приєднання.

Наступним логічним етапом є прийняття рішення про приєднання. Відповідно до законодавства України, сільський, селищний, міський голова після прийняття відповідною сільською, селищною, міською радою об'єднаної територіальної громади рішення про надання згоди на добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади вживає заходів для під-

готовки проекту рішення про добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади. Проекти рішень про добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади повинні, зокрема, містити: 1) найменування територіальної громади, яка має намір приєднатися, із зазначенням відповідних населених пунктів; 2) найменування об'єднаної територіальної громади, до складу якої є намір приєднатися; 3) план організаційних заходів щодо добровільного приєднання територіальної громади. Питання про схвалення проекту рішення про добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади розглядається сільськими, селищними, міськими радами протягом 30 днів з дня його внесення на їхній розгляд. Схвалені сільськими, селищними, міськими радами проекти рішень про добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади у п'ятиденний строк подаються Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній державній адміністрації для надання висновку щодо відповідності цього проекту Конституції та законам України. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація протягом 10 робочих днів з дня отримання проекту рішення про добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади готує відповідний висновок, що затверджується постановою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, розпорядженням голови обласної державної адміністрації. У разі відповідності проекту рішення про добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади Конституції та законам України сільські, селищні, міські ради на наступній сесії приймають рішення про добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади. У разі встановлення невідповідності проекту рішення про добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади Конституції та законам України Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація повертає його на доопрацювання. У разі прийняття сільською, селищною радою рішення про приєднання до об'єднаної територіальної громади голова сільської, селищної об'єднаної територіальної громади звертається до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної адміністрації з пропозицією звернутися

до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення додаткових виборів депутатів сільських, селищних рад від територіальної громади, що приєдналася, в установленому законом порядку. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація протягом 10 робочих днів з дня отримання рішення про добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади у разі його відповідності висновку, звертається до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення додаткових виборів депутатів сільських, селищних рад від територіальної громади, що приєдналася. Про таке звернення Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація одночасно інформує Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим, відповідні обласні ради, відповідні ради, що прийняли рішення про добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади [1].

Загалом, етап прийняття рішення про приєднання до територіальної громади в Україні є комплексним процесом, який ґрунтується на принципах юридичної чіткості та процедури, та включає в себе:

- 1) підготовку проекту рішення про приєднання та плану організаційних заходів;
- 2) розгляд проекту рішення у встановлений строк, з врахуванням результатів громадського обговорення;
- 3) затвердження/відхилення проекту рішення про приєднання до територіальної громади;
- 4) погодження рішення про приєднання до територіальної громади з відповідним місцевим органом державної виконавчої влади;
- 5) прийняття місцевим органом державної виконавчої влади остаточного рішення щодо приєднання.

Останнім етапом є прийняття подальших наслідків щодо приєднання. Повноваження сільської, селищної ради та сільського, селищного голови територіальної громади, що приєдналася до сільської, селищної об'єднаної територіальної громади, припиняються з моменту офіційного оголошення відповідною територіальною виборчою комісією на сесії сільської, селищної ради об'єднаної територіальної громади рішення про підсумки додаткових вибо-

рів та визнання повноважень не менше половини депутатів від територіальної громади, що приєдналася, обраних на виборах до сільської, селищної ради об'єднаної територіальної громади. Повноваження сільської, селищної ради, її виконавчого комітету та сільського, селищного голови територіальної громади, що приєдналася до міської об'єднаної територіальної громади, припиняються з дня набрання чинності рішенням сільської, селищної ради та рішенням міської ради об'єднаної територіальної громади про добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади. З моменту припинення повноважень сільської, селищної ради повноваження міської ради поширюються на територію територіальної громади, що приєдналася до міської об'єднаної територіальної громади. З моменту припинення повноважень сільського, селищного голови територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади, повноваження сільського, селищного, міського голови об'єднаної територіальної громади поширюються на територію територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади. Сільський, селищний голова територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади, виконує обов'язки старости відповідно до закону на період повноважень ради об'єднаної територіальної громади поточного скликання. За ним зберігаються розмір та умови оплати праці, що були йому встановлені як сільському, селищному голові до приєднання. З дня припинення повноважень сільською, селищною радою територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади, у порядку, визначеному законом, здійснюється реорганізація відповідних юридичних осіб – сільської, селищної ради, її виконавчого комітету шляхом їх приєднання до відповідних юридичних осіб – сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету об'єднаної територіальної громади. Після завершення реорганізації відповідні юридичні особи – сільська, селищна рада, її виконавчий комітет припиняються у порядку, визначеному законом. Об'єднана територіальна громада є правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної грома-

ди, з дня припинення повноважень сільською, селищною радою територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади. Відповідні юридичні особи – сільська, селищна, міська рада, її виконавчий комітет об'єднаної територіальної громади є правонаступниками прав та обов'язків відповідних юридичних осіб – сільської, селищної ради, її виконавчого комітету територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади, з дня припинення повноважень сільською, селищною радою територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади. Бюджет територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади, виконується окремо до закінчення бюджетного періоду з урахуванням особливостей, встановлених цією частиною. До завершення періоду окремого виконання бюджету територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади, функції головного розпорядника, розпорядника бюджетних коштів територіальної громади, що приєдналася, продовжують здійснювати відповідні бюджетні установи в особі сільського, селищного, міського голови об'єднаної територіальної громади, інших керівників бюджетних установ. Сільська, селищна, міська рада об'єднаної територіальної громади може вносити зміни до рішень про місцеві бюджети, прийняті сільською, селищною радою територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної

територіальної громади. Залишки коштів на кінець бюджетного періоду бюджету територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади, перераховуються до бюджету об'єднаної територіальної громади на підставі платіжних доручень за підписом сільського, селищного, міського голови об'єднаної територіальної громади [1].

Отже, завершальним етапом адміністративної процедури добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні є прийняття подальших наслідків щодо приєднання, що включає:

1) реорганізацію громад – остаточне формування нової об'єднаної територіальної громади та початок функціонування об'єднаної територіальної громади як єдиного цілого;

2) оптимізацію структури та функціонування органів управління громади (припинення та зміну повноважень окремих суб'єктів управління – сільської, селищної ради, сільського, селищного голови територіальної громади);

3) поширення єдиного управління повноважень на територію приєднаної громади;

4) нове правонаступництво (об'єднана територіальна громада стає правонаступником майна, прав та обов'язків приєднаної громади);

5) бюджетну інтеграцію (об'єднання бюджетів приєднаної громади та об'єднаної територіальної громади, забезпечення ефективного та раціонального використання бюджетних коштів).

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 13. Ст. 91.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
3. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40-44. Ст. 356.
4. Accession. Oxford Learner's Dictionaries API. 2021. URL: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/accession?q=accession>
5. Приєднуватися. Словник української мови: в 11 томах. Том 7, 1976. Сторінка 609. 2021. URL: <https://sum.in.ua/s/pryjednuvatysja>