

УДК 332.145

КЛЮЧОВІ ПИТАННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В АСПЕКТІ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Лілія НІКІТЕНКО,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного, міжнародного і кримінального права
Донецького національного університету імені Василя Стуса

Богдана ДОВГАНЬ,

студентка юридичного факультету
Донецького національного університету імені Василя Стуса

АНОТАЦІЯ

У статті зроблено акцент на ключових питаннях реформи децентралізації влади в аспекті об'єднання територіальних громад, а саме: 1) досліджено стан нормативного врегулювання питань реформи для забезпечення ефективності функціонування територіальних громад; 2) проаналізовано практичну реалізацію новачій законодавства в цій сфері. Зроблено висновок про необхідність удосконалення окремих норм Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у питанні здійснення процедури такого об'єднання. Наголошено на доцільності ухвалення законів про територіальний устрій та про місцевий референдум після внесення відповідних змін до Конституції України. Встановлено ефективність реалізації Закону України «Про співробітництво територіальних громад» та співпрацю з міжнародними організаціями в питанні здійснення проєктів щодо забезпечення інтересів громадськості.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, децентралізація, об'єднана територіальна громада (ОТГ), реформа, співробітництво, територіальна організація влади, місцевий референдум.*

KEY ISSUES OF GOVERNMENT DECENTRALIZATION REFORM IN THE ASPECT OF ASSOCIATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES

Liliya NIKITENKO,

Doctor of Law, Associate Professor,
Associate Professor at the Department of Constitutional, International and Criminal Law
Vasyl Stus Donetsk National University

Bohdana DOVHAN,

Student at the Faculty of Law
Vasyl Stus Donetsk National University

SUMMARY

The article focuses on the key issues of decentralization reform in terms of association of territorial communities, namely: the state of normative regulation of reform issues to ensure the effectiveness of the functioning of territorial communities has been studied; the practical implementation of innovations in the legislation in this area has been analyzed.

Emphasis was placed on necessity to improve certain provisions of the Law "On Voluntary Association of Territorial Communities" and the expediency of adopting laws on territorial organization and local referendum after the relevant amendments to the Constitution of Ukraine. The effectiveness of the reform has been installed.

Key words: *local self-government, decentralization, united territorial community (UTG), reform, cooperation, territorial organization of power, local referendum.*

PROBLEMELE CHEIE ALE REFORMEI DESCENTRALIZĂRII ÎN CEEA CE PRIVEȘTE UNIFICAREA COMUNITĂȚILOR TERITORIALE

REZUMAT

Articolul pune accent pe problemele cheie ale reformei descentralizării sub aspectul unificării comunităților teritoriale, și anume: 1) starea reglementării normative a problemelor de reformă pentru asigurarea eficacității comunităților teritoriale;

2) se analizează implementarea practică a inovațiilor în legislația în acest domeniu. S-a ajuns la concluzia că este necesară îmbunătățirea anumitor prevederi ale Legii Ucrainei „Cu privire la asocierea voluntară a comunităților teritoriale” în punerea în aplicare a procedurii unei astfel de asocieri. Accentul a fost pus pe oportunitatea adoptării legilor privind organizarea teritorială și referendumul local după modificările relevante la Constituția Ucrainei. Eficacitatea punerii în aplicare a Legii Ucrainei „Cu privire la cooperarea comunităților teritoriale” și cooperarea cu organizațiile internaționale în implementarea proiectelor pentru a asigura interesele publicului.

Cuvinte cheie: *autoguvernare locală, descentralizare, comunitate teritorială unită (UTG), reformă, cooperare, organizare teritorială a puterii, referendum local.*

Постановка проблеми. З метою формування ефективного місцевого самоврядування, передусім удосконалення системи територіальної організації влади, підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території із 2014 р. в Україні проводиться реформа децентралізації влади [1; 2]. Її ключовим напрямом є добровільне об'єднання територіальних громад. У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. № 333-р наголошується на головних причинах проведення реформи, як-от: 1) неналежна та неякісна система надання публічних послуг на відповідних територіях; 2) надмірна кількість територіальних громад, які є фінансово затратними, але малоефективними, зважаючи на незначну кількість жителів, практичну неможливість здійснення повноважень представницькими органами місцевого самоврядування тощо [2].

За сім років реформи вдалося досягнути значних результатів, серед яких варто виділити сформовану нову законодавчу базу, що спрямована на впровадження децентралізації в Україні в питаннях фінансової самостійності органів місцевого самоврядування (далі – ОМС), розширення повноважень ОМС і оптимізації надання адміністративних послуг, передачі землі у власність громад тощо; а також об'єднання 1469 територіальних громад (далі – ОТГ) [3]. Під час виступу на Всеукраїнському форумі «Україна 30. Децентралізація» Президент України Володимир Зеленський назвав реформу місцевого самоврядування «однією з найуспішніших реформ, яка продовжує реалізовуватися в Україні». Водночас він зауважив, що перш ніж перейти до наступного етапу, треба здійснити детальний аудит та виправити допущені помилки та прорахунки [4].

Варто зазначити, що на доктринальному рівні окремі питання здійснення реформи місцевого самоврядування розглядали В. Бурега, М. Горбатюк, А. Круглашов, О. Марцеляк та інші. Однак, оскільки реформа ще триває, питання дослідження її здобутків та прогалин для визначення подальших шляхів реформування місцевого самоврядування в

Україні є актуальними. Саме це формує мету написання статті.

Виклад основного матеріалу. Важливим у процесі створення передумов для вдосконалення системи місцевого самоврядування на відповідній території є питання визначення процедури внутрішньої територіальної організації держави, що включає утворення, ліквідацію, зміну меж адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня. Саме для його вирішення був ухвалений Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [5]. Цим Законом встановлено принципи, суб'єкти, основні умови, порядок добровільного об'єднання територіальних громад, приєднання до об'єднаних територіальних громад, а також передбачено державну підтримку цього процесу. Однак варто зацентувати увагу саме на мірі можливої участі громадськості у процесі об'єднання, тобто з'ясувати, наскільки таке об'єднання є волею членів територіальної громади і відповідає принципу добровільності (п. 2 ч. 1 ст. 2 Закону). Так, роль членів територіальної громади у процесі об'єднання полягає в такому: 1) можуть бути ініціаторами добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст поруч із сільським, селищним, міським головою, не менш як третиною депутатів від загального складу відповідної ради, органами самоорганізації населення відповідної території (ч. 1 ст. 5 Закону); 2) беруть участь у громадському обговоренні ініціювання об'єднання (також громадські обговорення суміжної територіальної громади) (ч. 3 ст. 5 і ч. 2 ст. 6 Закону) та обов'язковому громадському обговоренні підготовлених спільною робочою групою проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад (ч. 2 ст. 7 Закону); 3) можуть брати участь у місцевому референдумі щодо підтримки об'єднання територіальних громад, про проведення якого ухвалює рішення відповідна рада (ч. 5 ст. 7 Закону).

З вищезазначеного випливає низка проблемних питань, серед яких:

1) відсутність процедури проведення громадських обговорень (яким способом вони проводяться, яка мінімальна чисельність таких об-

говорень, скільки голосів необхідно для ухвалення рішення, яким документом зазначається офіційність їх проведення тощо). Відповідно до ч. 4 ст. 5 Закону порядок проведення громадського обговорення з питань, передбачених Законом, визначається сільською, селищною, міською радою. Така ситуація призводить до множинного розуміння цих норм Закону відповідними територіальними громадами та може призвести до зловживання правом зацікавлених осіб. Також досить нелогічна конкретизація форм громадського обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій із громадськістю) лише в ч. 2 ст. 7 та її відсутність у ч. 3 ст. 5 і ч. 2 ст. 6 Закону);

2) спільна робоча група, до компетенції якої належить підготовка проекту відповідних рішень щодо об'єднання, формується з однакової кількості представників від кожної територіальної громади, що об'єднується (відповідно до абз. 2 ч. 3 ст. 6 Закону). Проте хто може входити до складу цієї робочої групи: жителі територіальної громади, представницькі органи, чи може до цієї групи входити місцевий голова, чи можуть входити неповнолітні особи, чи є обмеження для недієздатних осіб, осіб із обмеженою дієздатністю, – у Законі не зазначено. Питання також викликає мінімальна та максимальна кількість членів спільної робочої групи;

3) Законом передбачено ухвалення рішення про добровільне об'єднання шляхом місцевого референдуму. Однак Верховна Рада України в неконституційний спосіб фактично скасувала можливість проведення місцевих референдумів ухваленням Закону «Про всеукраїнський референдум» 6 листопада 2012 р., через що був визнаний таким, що втратив чинність, Закон України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» (неконституційність була підтверджена рішенням Конституційного Суду України № 4-р/2018 від 26 квітня 2018 р.) [6]. Тому нині фактично неможливо провести жодного місцевого референдуму через відсутність законодавчого врегулювання процедури такого проведення. Це досить суттєва проблема також з огляду на те, що згідно зі ст. 5 Європейської хартії місцевого самоврядування зміни територіальних кордонів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних територіальних громад, зокрема, якщо це можливо, – шляхом проведення місцевого референдуму [7]. Як відомо, максимальна відповідність європейським стандартам є ключовим моментом у питанні подальшої євроінтеграції України. Із цього випливає

необхідність ухвалення закону про місцевий референдум як складової частини наступного етапу реформи децентралізації.

Щодо принципу добровільності, варто зауважити, що він є досить суперечливим. Так, на початковому етапі реформи було добровільно об'єднано значну кількість ОТГ, неспроможних забезпечити відповідний рівень послуг та власний економічний розвиток. З метою забезпечення їхньої фінансової спроможності було переглянуто межі адміністративно-територіальних одиниць шляхом укрупнення раніше створених на добровільній основі ОТГ. Станом на травень 2020 р., за даними Асоціації ОТГ, під укрупнення мали потрапити приблизно 120 об'єднаних громад, а це приблизно 10% із тих, які пройшли шлях добровільно [8, с. 28]. Наскільки така політика відповідає нормам чинного законодавства, безпосередньо принципу добровільності, відповісти досить складно.

Окрім того, варто окремо зосередити увагу на принципі повсюдності місцевого самоврядування (п. 5 ч. 1 ст. 2 Закону), за яким місцеве самоврядування на всіх рівнях має здійснюватися по всій Україні, що означає відсутність територій, на які не поширюється юрисдикція ОМС усіх рівнів [9]. Для повного забезпечення цього принципу у 2020 р. було затверджено адміністративно-територіальний устрій базового рівня – схвалено 24 розпорядження щодо визначення адміністративних центрів та територій територіальних громад у кожній області. Такі новації розширюють спектр питань, які можуть вирішити обрана місцева влада. Наприклад, забезпечення можливості ОМС здійснювати комплексне просторове планування своєї території, яка б мала бути баченням коротко-, середньо- та довгострокової перспективи розвитку території громади [10].

Значним здобутком законодавця також є ухвалення Верховною Радою України постанови «Про утворення та ліквідацію районів», спрямованої на реорганізацію районного (субрегіонального) рівня адміністративно-територіального устрою України шляхом укрупнення районів. Кількість районів зменшилась із 490 до 136 [11]. Попри значні успіхи в цьому питанні, в Україні досі немає закону про адміністративно-територіальний устрій. Натомість досі чинним залишається Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР», який є застарілим в умовах сьогодення, суттєво суперечить Конституції та законам України [12]. Зважаючи на це, актуальною є проблема визнання неконституційним

у повному обсязі цього Указу як такого, що не відповідає ст. 75, п. 29 ч. 1 ст. 85, ч. 1 ст. 113, 132, 133 та іншим статтям Конституції України [13]. Отже, нормативне закріплення територіального устрою України існує лише на рівні Конституції України (ст. ст. 132, 133). Водночас нормативно-правовий механізм зміни меж територіальних громад нині відсутній.

Пріоритетним завданням реформи децентралізації є не лише укрупнення територіальних громад із метою забезпечення більшої ефективності діяльності місцевого самоврядування в політико-правовому аспекті, а також сприяння найбільш широкому розвитку інфраструктури відповідної ОТГ, стимулювання міжрегіональної інтеграції і загалом здійснення проектів, спрямованих на забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України. Для досягнення цієї мети було ухвалено Закон України «Про співробітництво територіальних громад» (далі – закон про співробітництво) [14]. За офіційними даними, що містяться в Реєстрі договорів про співробітництво територіальних громад, від червня 2014 р. до листопада 2021 р. загалом було укладено 744 таких договори. Станом на березень 2020 р. ця кількість становила 597, у 2019 р. було зареєстровано 229 договорів співробітництва територіальних громад, що становить майже 44% від усієї кількості договорів, укладених за 2014–2019 рр. А це означає, що попит на співпрацю ОТГ із кожним роком зростає [15; 16, с. 12].

Серед головних переваг такої співпраці варто виділити таке: 1) дозволяє місцевому самоврядуванню працювати з вищою ефективністю, витратити менше часу та матеріальних ресурсів; 2) сприяє професійному розвитку персоналу органів місцевого самоврядування, бо фахівець не сам розбирається із проблемою, а взаємодіє з колегами із сусідньої громади, які спеціалізуються з тих самих питань; 3) дає громадам широку свободу дій, допомагає вирішувати пріоритетні проблеми відповідних територій; 4) сприяє зростанню зацікавленості членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення та рівня їхньої правосвідомості тощо [16, с. 10–11].

Проте варто врахувати таке: якщо йдеться саме про співпрацю щодо надання адміністративних послуг (є одним із найактуальніших питань для більшості територіальних громад – з 597 договорів про співпрацю ОТГ, укладених станом на березень 2020 р., понад 130 стосувалися питань надання адміністративних послуг, що становить майже 22% від загальної кількос-

ті), то за чинним законодавством комунальне підприємство, установа чи організація не можуть надавати адміністративні послуги. На рівні місцевого самоврядування надавати ці послуги може суто сам ОМС як суб'єкт надання адміністративних послуг або ЦНАП (п. 3 ст. 1, ст. 12 Закону «Про адміністративні послуги»), тому утворення або спільне фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ чи організацій у контексті цього питання є неефективним. Натомість оптимальною формою співпраці у сфері адмінпослуг вважається реалізація спільних проектів [16, с. 12, 18–19].

Отже, відповідні програми розвитку реформи децентралізації загалом позитивно впливають на функціонування місцевого самоврядування на відповідних територіях, що підтверджується зростанням кількості укладених договорів про співпрацю ОТГ. Це говорить про зацікавленість територіальних громад у здійсненні влади саме таким способом. Однак співпраця ОТГ не єдиний спосіб реалізації проектів, спрямованих на покращення життя територіальних громад та роботи місцевого самоврядування загалом. Усе більшої популярності набуває підтримка реформи децентралізації в Україні міжнародною спільнотою, зокрема й різноманітними міжнародними організаціями. Найбільш масштабною є співпраця з Американським агентством з міжнародного розвитку USAID, Німецьким товариством міжнародного співробітництва GIZ, Шведським агентством міжнародного співробітництва SIDA. Два останніх здійснюють особливо комплексний і систематичний проект під назвою “U-LEAD with Europe”, в основному фінансований ЄС [17, с. 151]. Одним із найбільш цікавих проектів “U-LEAD with Europe” у співпраці із громадами є мобільний ЦНАП – спеціально обладнаний транспортний засіб, у якому облаштовані два повноцінні робочі місця для надання адміністративних послуг. Такий ЦНАП потрібен для тих громад, у складі яких є багато віддалених невеликих населених пунктів, де неефективно або й неможливо облаштувати стаціонарні приміщення для надання адмінпослуг. Також однією з переваг проекту є кейс з обладнанням, що дозволяє обслуговувати відвідувачів удома (наприклад, осіб дуже поважного віку чи хворих, які не можуть покинути помешкання або заклад охорони здоров'я) [16, с. 38–39; 18]. Надзвичайно позитивним чинником розвитку інституту ОТГ є те, що існує низка проектів співпраці територіальних громад із міжнародними партнерами, спрямованих на підвищення

правової свідомості громад. Наприклад, Програма USAID DOBRE та Терехівлянської ОТГ (з 2017 р.) мала на меті запровадити та розвинути систему навчання для працівників ОМС, депутатів місцевих рівнів, представників бізнесу та малого підприємництва, активних жителів та ініціативної молоді [19]. Також у 13 областях України за фінансової підтримки Міжнародного фонду «Відродження» діють Ресурсні центри з розвитку місцевої демократії, експерти яких професійно надають консультації, проводять навчання, сприяють діалогу громадських організацій з органами місцевого самоврядування; адвокатують інтереси громад, а також просувають зміни до політики щодо місцевої демократії [17, с. 155–156].

Висновки. Аналіз ключових питань реформи децентралізації влади для забезпечення максимальної ефективності функціонування місцевого самоврядування в Україні дає підстави зробити висновок, що загалом у процесі реформи ухвалено низку нормативно-правових актів, які сприяли значним позитивним змінам у питанні розвитку місцевого самоврядування. Проте деякі закони потребують удосконалення (наприклад, окремі норми Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у питанні здійснення процедури такого об'єднання). До того ж низку законів, що є надзвичайно важливими в аспекті децентралізації, ще потрібно ухвалити (наприклад, про територіальний устрій, про місцевий референдум). Ухвалення цих законів має відбуватись після внесення відповідних змін до Конституції України.

Дослідження практичної реалізації новацій законодавства показало, що реформа загалом дієва, особливо ефективним є впровадження в життя Закону України «Про співробітництво територіальних громад» та співпраця з міжнародними організаціями в питанні здійснення проєктів, спрямованих на забезпечення інтересів територіальних громад. Водночас варто розглянути можливість залучення стартаперів, малого та середнього бізнесу до створення проєктів, максимального забезпечення розвитку громад на принципах екологічності, економічної ефективності, малої ресурсозатратності тощо.

Отже, з усього вищезазначеного випливає, що наступний етап реформи децентралізації влади має розпочатися з урахуванням та виправленням усіх недоліків, які виникли протягом перших двох етапів.

Список використаної літератури:

1. Реформа децентралізації. *Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України «Урядовий портал»*. URL: <https://cutt.ly/5E353iA> (дата звернення: 10.10.2021).
2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://cutt.ly/qE36oCV> (дата звернення: 10.10.2021).
3. Навіщо децентралізація? Загальна інформація. *Вебпортал Децентралізація*. URL: <https://cutt.ly/ME36cJT> (дата звернення: 10.10.2021).
4. Децентралізація – одна з найуспішніших реформ в Україні, – Президент. *Вебпортал Децентралізація*. URL: <https://cutt.ly/EE36WCE> (дата звернення: 10.10.2021).
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91 (Із змінами).
6. Рішення Конституційного Суду України від 26 квітня 2018 р. № 4-р/2018 (справа щодо відповідності Конституції України Закону України «Про всеукраїнський референдум»). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://cutt.ly/PE8qo3d> (дата звернення: 10.10.2021).
7. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://cutt.ly/tE8qjed> (дата звернення: 10.10.2021).
8. Реформа децентралізації в Україні: проблеми здійснення в умовах суспільної кризи. *Political Studies*. 2021. № 1. С. 22–40.
9. Глосарій. *Вебпортал Децентралізація*. URL: <https://cutt.ly/KE8qFKp> (дата звернення: 10.10.2021).
10. Те, чого ніколи не було в Україні: Уряд затвердив адміністрування базового рівня, що забезпечить повсюдність місцевого самоврядування. *Вебпортал Децентралізація*. URL: <https://cutt.ly/5E8qZPE> (дата звернення: 10.10.2021).
11. Пояснювальна записка до проєкту Постанови про утворення та ліквідацію районів від 12 червня 2020 р. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://cutt.ly/RE8q9A4> (дата звернення: 10.10.2021).
12. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://cutt.ly/eE8welc> (дата звернення: 10.10.2021).
13. Конституція України : Закон України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141 (Із змінами).
14. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508–VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167 (Із змінами).
15. Реєстр договорів по співробітництву територіальних громад. *Офіційний вебсайт Міністерства розвитку громад та територій України*. URL: <https://cutt.ly/fE8wTOR> (дата звернення: 10.10.2021).

16. Посібник зі співробітництва територіальних громад у сфері адміністративних послуг, підготовленого в рамках міжнародної Програми “U-LEAD з Європою». 2020. 70 с.

17. Стемковська О.І. Особливості імплементації європейських стандартів у діяльність органів місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації : дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. Луцьк, 2021. 235 с.

18. Перший в Україні мобільний ЦНАП: переваги і ризики. *Вебпортал Покращення якості надання адміністративних послуг для населення “U-LEAD with Europe”*. URL: <https://cutt.ly/tE8eRos> (дата звернення: 10.10.2021).

19. Два роки співпраці з програмою DOBRE. *Вебпортал Децентралізація*. URL: <https://cutt.ly/jE8eFmY> (дата звернення: 10.10.2021).

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРІВ
НІКІТЕНКО Лілія Олександрівна –
кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри конституційного, міжнародного і кримінального права Донецького національного університету імені Василя Стуса;
ДОВГАНЬ Богдана Вікторівна –
студентка юридичного факультету Донецького національного університету імені Василя Стуса;

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS
NIKITENKO Liliya Oleksandrivna –
Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Constitutional, International and Criminal Law of Vasyl Stus Donetsk National University;
DOVHAN Bohdana Viktorivna –
Student at the Law Faculty of Vasyl Stus Donetsk National University;
Dovganbv89@gmail.com