

Скрипничук В. М.,

к. ю. н., доцент, завідувач кафедри соціальних комунікацій та права

Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу

СКРИПНИЧУК В. М.

***ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ: AUDIATUR ET
ALTERA PARS!¹***

Сучасна система управління є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, унаслідок чого державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ.

По-перше, важко зрозуміти про що йде мова: якщо про реформу, то яку – адміністративну, адміністративно-територіальну чи конституційну? Незрозуміло, до якої з видів реформ відносяться зараз широко вживані терміни “добровільне об’єднання територіальних громад” та “формування спроможних територіальних громад”. І не тільки терміни, але й дії, що активно проводяться в державі і які стосуються виключно місцевого самоврядування, отже, адміністративною, адміністративно-територіальною чи конституційною реформою їх назвати важко.

Реформування системи державної влади в Україні повинно мати комплексний характер, під чим треба розуміти одночасне проведення трьох реформ, кожна з яких частково охоплюється попередньою, а саме:

- конституційної, зумовленої внесенням змін до Конституції – переходом до парламентсько-президентської форми правління, за якої відбувається повний перерозподіл повноважень владних інституцій з переформатуванням системи стримувань і противаг;

- адміністративної, з огляду на вимоги, що ставляться до України міжнародними інституціями, враховуючи прагнення України бути невід’ємною частиною об’єднаної Європи та з урахуванням тих цінностей, що проголошені

¹ Хай буде вислухана й інша сторона (переклад з лат.)

нашою державою. Таким чином, адміністративна реформа є складовою частиною реформи конституційної;

- адміністративно-територіальної реформи, яка в свою чергу є стратегічно важливою частиною реформи адміністративної, оскільки система публічної адміністрації, до побудови якої Україна так прагне, передбачає, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування є її невід’ємними складовими, які діють між собою на засадах координації, співпраці та взаємодії для досягнення визначених цілей.

Адміністративна реформа як явище однобічне та дещо застаріле має перейти на якісно новий рівень, де буде розглядатися в комплексі з конституційною та адміністративно-територіальною реформами як реформа публічної влади в Україні. Тобто вартує говорити не про «адміністративну реформу», а про «реформу публічної влади». Під терміном «адміністративна реформа» ми розуміємо насамперед реформу системи державного управління, проте ми давно вийшли за ці межі, адже реформуванню підлягає не лише система державного управління, але й система місцевого самоврядування та інші елементи. Вживання застарілого терміна «адміністративна реформа» взагалі втрачає свою актуальність, у свою чергу як поняття «реформа публічної влади» відразу звертає увагу на якісно нове смислове навантаження цього явища.

Адміністративна реформа здійснюється кожного разу, коли чинна система виконавчої влади об’єктивно не забезпечує належної організації виконання законів, а не за бажанням окремих керівників чи на вимогу іноземних структур. Система державного управління, що існує зараз, – це неефективне, еkleктичне поєднання старих державних інститутів радянської доби та нових, що сформувалися в період незалежності України. Але, на жаль, поглиблюється розрив між соціальними очікуваннями від створення нових органів і не виправдано низькою віддачею від їх діяльності.

Якщо мова йде про децентралізацію влади, то в цих діях і в законах, які дають підстави їх здійснювати, чомусь непомітно навіть натяків про

перерозподіл чи передачу повноважень від органів державної влади до місцевого самоврядування, про ліквідацію місцевих державних адміністрацій, про перехід до менш багаторівневої структури публічного управління в державі. Ключовим об'єктом реформування повинен бути механізм державного управління, в тому числі апарат – система органів виконавчої влади. А тут є що реформувати, адже система державного управління в Україні побудована з урахуванням адміністративно-територіального устрою на основі п'ятих рівнів управління, серед яких вищий здійснює Кабінет Міністрів України, центральний представлений центральними органами виконавчої влади, місцевий обласний рівень управління забезпечується обласною державною адміністрацією, місцевий районний – здійснюється районною державною адміністрацією, а місцевий базовий – виконавчими органами місцевих рад.

Функції місцевих державних адміністрацій доцільно було б звести до здійснення представництва державних інтересів на регіональному рівні.

Аналізуючи процеси, пов'язані із проблемою децентралізації влади, необхідно при цьому звернути увагу на окремі проблемні деталі, щодо яких навіть не дуже озброєним правовим оком помітні не тільки правові прогалини, але й кричущі помилки чи навіть правові недолугості.

З приводу цих новацій декілька зауважень:

1. Розпочнемо з питань, цілковито незрозумілих:

- Чому процес децентралізації влади не йде в контексті здійснення конституційної реформи?
- Чому розпочинається за відсутності достатніх конституційних і законних підстав?
- Чому розпочинається з місцевого самоврядування, а не з органів державної влади, тобто чому все починається з села, а не з державних адміністрацій або хоча б не паралельно?
- Чому відсутні повноваження і участь районних рад?

- Можливо, мова йде про просте укрупнення адміністративно-територіальних одиниць і ліквідацію дещо надмірної кількості сільських рад та про банальну спробу зекономити частину коштів на їх утримання?

2. Згідно статті 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” територіальна громада – 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, хоча у частині 1 статті 6 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” абсолютно правильно записано, що первинним суб’єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста [1]. Громада – це не адміністративно-територіальна одиниця і, тим більше, не територія. Традиційно в Україні громада – це люди, які постійно проживають в окремому селі, селищі чи місті незалежно від єдиного адміністративного центру.

3. Вимога щодо проживання в самостійній адміністративно-територіальній одиниці є незрозумілою і надуманою, адже не існує у праві поняття несамоствійних адміністративно-територіальних одиниць. І ще одне запитання з цього приводу: чи не варто розцінити, як виразний прояв сепаратизму на законодавчому рівні той факт, що в законі появилoся неконституційне, антидержавне твердження про самостійні адміністративно-територіальні одиниці. Виявляється, що досить провести об’єднання громад, – і наступила повна самостійність. Україна давно потребує добре продуманої адміністративно-територіальної реформи. Брак чіткої національної ідентичності та наявність доволі значущих регіональних ідентичностей роблять децентралізаційні процеси квазіреформування в Україні досить ризикованою справою. Пояснюється це побоюванням сепаратизму і, як наслідок, ослабленням новітньої Української держави. Хоча більш грамотно продумана адміністративно-територіальна реформа з ключовим децентралізаційним компонентом могла б стати важливою передумовою ослаблення та знешкодження сепаратизму.

4. Якщо територіальна громада – це добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр, то проведення об'єднання сіл з таким центром у місті чи в селищі є справою, м'яко кажучи, незаконною. Хоча вже у статті 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [1] всупереч статті 1 записано, що територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову [1].

5. У Законі України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” [2] вживається термін “об'єднана територіальна громада”; у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” [1] йде мова про можливість об'єднання в одну громаду.

6. Про що йде мова у Законі України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” [2]: про добровільне об'єднання територіальних громад чи про формування спроможних територіальних громад? Парадокс: утворюється об'єднана територіальна громада (стаття 8 Закону), а формується спроможна (стаття 11).

7. У пункті 2 Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої Постановою КМУ від 8 квітня 2015 р. № 214 [3], не зовсім правильно з точки зору вимог українського мовлення вказується, що спроможна територіальна громада – територіальні громади сіл (селищ, міст)... Невже в українській мові можна знайти правило, що однина – це множина?

8. Можливо, вартувало замість терміну “спроможна територіальна громада” вжити більш зрозумілий “самодостатня територіальна громада”? Якщо вже так необхідно змінити адміністративно-територіальний устрій, то можна було запропонувати нову систему місцевого самоврядування, низовою ланкою якої є самодостатня територіальна громада, виділена в системі адміністративно-територіального устрою самоврядною територіальною

одиницею. Здається, що виконання вимоги самодостатності швидше може призвести до суттєвого скорочення чисельності теперішніх місцевих рад.

9. У статті 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [1] адміністративно-територіальною одиницею є область, район, місто, район у місті, селище, село. Тут дещо забагато рівнів. Зараз в Україні місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Чи не вартувало би в результаті об’єднання запровадити дворівневу структуру місцевого самоврядування, яка може спростити процедуру прийняття рішень на місцевому рівні та зменшити втрати фінансових ресурсів при трансферті з одного бюджету до іншого.

10. Категорично незрозуміло, навіщо в законі писати про речі, процедури, процеси чи явища, яких не існує на час прийняття самого закону? У частині 5 статті 7 Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» [2] написано: ”У разі відповідності проекту рішення щодо добровільного об’єднання територіальних громад Конституції та законам України сільські, селищні, міські ради приймають рішення про добровільне об’єднання територіальних громад або про проведення місцевого референдуму щодо підтримки об’єднання територіальних громад”. Але ж в Україні станом навіть на 10 травня 2017 року немає діючого закону про місцеві референдуми!!!

11. Стаття 14-1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [1] установлює, що у селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об’єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України "Про добровільне об’єднання територіальних громад" [2], за винятком її адміністративного центру, обирається староста на строк повноважень місцевої ради. Тут можна жартома зауважити, що хоча він і є посадовою особою місцевого самоврядування, але, судячи з його повноважень, можна зробити фривольний і абсолютно неправовий висновок про село без сільради і весільного старосту.

Перед початком реформування місцевого самоврядування необхідно було провести процеси розв'язання нагальних громадських проблем. Окремими з таких є:

- Розширення меж населених пунктів, тобто передача земель, що зараз перебувають у розпорядженні місцевих державних адміністрацій у розпорядження місцевих рад.
- Вирішення проблем, пов'язаних з користуванням та володінням земельними ділянками лісового та водного фонду, а також проблема розпорядження надрами місцевого значення;
- Завершення генерального планування територій.
- Відновлення роботи дошкільних установ.
- Будівництво, ремонт та утримання в належному стані доріг.
- Забезпечення населення громадським транспортом.
- Встановлення вуличного освітлення.
- Узаконення уже збудованого житла.
- Будівництво систем водопостачання та водовідведення.
- Матеріально-технічне забезпечення громадських (комунальних) установ.
- Організація навчання резерву потрібних у пореформений період кадрів.
- Визначення переваг в результаті проведення реформи та доведення їх до усього населення.

Проведення справжньої реформи місцевої влади має передбачати низку організаційних, правових, фінансових, матеріально-технічних, кадрових та інформаційних заходів. Для початку треба вносити зміни до Конституції з комплексу проблем, пов'язаних із реформуванням публічної влади, б яких все буде нелегітимним. здійснення реформи потребує більш чіткого її правового забезпечення. Це стосується прийняття низки відповідних законів, які нададуть системності, комплексності і, що головне, забезпечать успішне її проведення.

Адміністративна реформа обов'язково породжує низку системних реформ: судової, бюджетно-фінансової (фіскальної), податкової, пенсійної, реформи в галузі охорони здоров'я, освітньої, муніципальної тощо.

Створення нової і при цьому демократичної системи місцевого самоврядування мало би відбуватися разом із проведенням економічних реформ, а у нас не сформована належна фінансово-економічна база органів місцевого самоврядування, яка б дала їм змогу надавати повноцінні послуги.

Всі зміни повинні сприяти забезпеченню суверенітету та незалежності України, відстоюванню національних інтересів та забезпеченню прав людини і громадянина. Але, якщо проаналізувати підтримку децентралізації апологетами і прихильниками федералізації держави, то у мене чомусь немає глибокого переконання, що цей процес у сучасних умовах є явищем абсолютно прогресивним для подальшого розвитку єдиної соборної держави Україна.

Провівши не зовсім прискіпливий аналіз Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” [2] можна зробити висновок про те, що такого об’єднання може й не відбутися, якщо:

1. Ініціаторами добровільного об’єднання територіальних громад сіл, селищ, міст **не виступлять**: сільський, селищний, міський голова або не менш як третина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради, або члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи, або органи самоорганізації населення відповідної території (за умови представлення ними інтересів не менш як третини членів відповідної територіальної громади).

2. **Не буде пропозиції** щодо ініціювання добровільного об’єднання територіальних громад.

3. Сільський, селищний, міський голова **не забезпечить** вивчення пропозиції щодо ініціювання добровільного об’єднання територіальних громад та її громадське обговорення, яке проводиться протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції.

4. Пропозиція **не пройде** процедуру громадського обговорення.

5. Після завершення громадського обговорення пропозиція **не буде подана** до відповідної ради на наступну сесію для прийняття рішення про надання згоди на добровільне об’єднання територіальних громад.

6. Відповідною радою **не буде прийнято рішення** про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад

7. **Не відбудеться** процедура делегування представника (представників) до спільної робочої групи.

8. Сільський, селищний, міський голова після прийняття відповідною радою рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад **не надсилає** пропозицію про таке об'єднання сільському, селищному, міському голові суміжної територіальної громади.

9. Сільський, селищний, міський голова суміжної територіальної громади **не забезпечує** вивчення пропозиції щодо добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення, яке проводиться протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції.

10. Після завершення громадського обговорення пропозиція **не подається** до відповідної ради на наступну сесію для прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника (представників) до спільної робочої групи або про відмову в наданні згоди.

11. У разі прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад сільський, селищний, міський голова, який ініціював об'єднання, **не приймає рішення** про утворення спільної робочої групи з підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад та не інформує про це Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, відповідні обласну раду, обласну державну адміністрацію.

12. Спільна робоча група **не підготує** проекти відповідних рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад.

13. Сільські, селищні, міські голови **не забезпечують** протягом 60 днів проведення обов'язкового громадського обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю) підготовлених спільною робочою групою проектів рішень щодо добровільного об'єднання

територіальних громад, за результатами якого сільські, селищні, міські голови вносять питання про його схвалення на розгляд сільських, селищних, міських рад.

14. Питання про схвалення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад **не розглядається** сільськими, селищними, міськими радами протягом 30 днів з дня його внесення на їх розгляд та з врахуванням результатів громадського обговорення.

15. Схвалені сільськими, селищними, міськими радами проекти рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад у п'ятиденний строк **не подаються** Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній державній адміністрації для надання висновку щодо відповідності цього проекту Конституції та законам України.

16. У разі відповідності проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад Конституції та законам України сільські, селищні, міські ради **не приймають рішення** про добровільне об'єднання територіальних громад або про проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад.

17. Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада протягом 30 днів **не розглядає** подання про утворення об'єднаної територіальної громади та приймає відповідне рішення або **не приймає рішення** про утворення об'єднаної територіальної громади, або одночасно з прийняттям рішення про утворення об'єднаної територіальної громади **не призначає** перші місцеві вибори депутатів сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади та відповідно сільського, селищного, міського голови.

Отже, чи не забагато ризиків (чи можливостей для непроведення об'єднання територіальних громад) закладено самим законодавцем у цьому Законі?

Ще такими ризиками можуть бути:

1) при об'єднанні можливі конфлікти між більшими за розміром територіальними громадами та меншими; також можливі подібні конфлікти при

визначенні питань, які необхідно вирішувати даній укрупненій територіальній громаді, тиск з боку колишніх більших та заможніших громад на менші; мала ймовірність або й практична неможливість представникам менших громад стати сільським, селищним, міським головою чи влаштуватися на роботу у відповідні структури ради чи виконкому після об'єднання;

2) зміни в формуванні бюджету територіальної громади, що на перших порах може привести до плутанини та конфліктів;

3) небажання самодостатніх територіальних громад ставати донорами для дотаційних;

4) розширення бази надання публічних послуг може також привести до зниження їх якості, наприклад, за умови недостатньої кількості фахівців;

5) віддалення в результаті об'єднання місця надання публічних послуг від користувачів;

6) страх людей територіальної громади перед загрозою цілковитого занепаду малих сіл;

7) розуміння місцевими політиками та теперішніми депутатами місцевих рад питання про неучасть більшості з них у роботі місцевої представницької влади після об'єднання;

8) конфлікти в громадах, що можуть виникати через суперечливість або невизначеність у вирішенні місцевих проблем (наприклад, етнорелігійні конфлікти, конфлікти у сфері лісокористування в карпатському регіоні України, конфлікти між громадою та міською радою щодо вирубування парків, будівництва автозаправок тощо)

9) небажання приміських сільських рад об'єднуватися з селищними чи міськими з страху втратити громадські землі та вплив на їх виділення фізичним чи юридичним особам.

Повертаючись до аналізу тексту Закону, можна зробити висновок, що можливість проведення об'єднання територіальних громад залежить від:

- компетентності та авторитетності місцевих державних адміністрацій та тих новосотворених контор при обласних ОДА, які для замилювання очей

іменуються “офісами реформ” (примітка: англ. office перекладається як “контора”);

- волі самих територіальних громад, висловленої шляхом громадського обговорення;

- бажання сільських голів вступати у процес об’єднання;

- прийняття рішень відповідними сільськими, селищними, міськими радами;

- прийняття рішень відповідними обласними радами. Поважаючи виборців і сама себе обласна рада без рішень сільських, селищних, міських рад та без результатів громадських слухань усіх громад, що мають об’єднатися, свого рішення не прийме.

Висновок загальний.

Процес об’єднання територіальних громад в Україні, який український істеблїшмент поквапився обїзвати «реформою децентралїзацїї» може і повинен повномасштабно відбутися тїльки з доброї на те волї Його Величностї Українського Народу.

Використані джерела

1. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст. 170).
2. Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст. 91).
3. Постанова КМУ від 8 квітня 2015 р. № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» (Із змінами, внесеними згідно з Постановами КМ № 695 від 02.09.2015 та № 601 від 08.09.2016.)