

ОКРЕМІ ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ (ОБ'ЄДНАНИХ) ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД¹

SOME LEGAL ASPECTS OF THE FORMATION OF CAPABLE (UNITED) TERRITORIAL COMMUNITIES

Віктор Кравченко

канд. юрид. наук, професор Академії праці, соціальних відносин і туризму

Viktor Kravchenko

PhD in Law, Professor, Academy of Labour, Social Relations and Tourism

Ключові слова: громада, децентралізація, місцеве самоврядування.

Key words: community, decentralization, local self-government.

Актуальність теми зумовлена тим, що в контексті сучасної реформи місцевого самоврядування ключового значення набувають питання формування дієздатного суб'єкта, який би володів фінансовими, матеріальними, кадровими, демографічними та іншими ресурсами, необхідними для забезпечення ефективного вирішення тих завдань та повноважень, що передаються в систему місцевого самоврядування в процесі децентралізації. Особливого значення ці питання мають в Україні, де за станом на 2014 р. існувало біля 12000 територіальних громад. При цьому у більш як 6 тисячах громад чисельність жителів становила менш як 3 тисячі осіб, з них у 4809 громадах – менш як тисячу осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування досягала понад 70 %, а 483 територіальні громади на 90 % утримувалися за рахунок коштів державного бюджету [1]. У невеликих громадах не утворені виконавчі органи сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо, відповідно, вони не в змозі здійснювати надані їм законом повноваження. Ці обставини свідчать про необхідність наукового обґрунтування шляхів укрупнення територіальних громад задля забезпечення їх сталого розвитку.

Методологічну основу дослідження проблематики формування спроможних територіальних громад складають як загальнонаукові методи наукового пізнання, так і порівняльно-правовий, структурно-функціональний методи, метод логічного аналізу та формально-логічний метод.

Результати дослідження зводяться до наступного.

1. З практики європейських держав, де свого часу відбувалися процеси децентралізації, відомо, що для забезпечення ефективного виконання повноважень місцевого самоврядування використовувалися два підходи – розвиток міжмуніципального співробітництва (наприклад, Франція) та злиття невеликих територіальних громад [2]. При цьому в переважній більшості країни пріоритет надавався другому підходу – укрупненню територіальних громад (наприклад Швеція, Польща, Фінляндія, Данія тощо). Досвід європейських країн також свідчить про те, що таке укрупнення здійснювалося як шляхом добровільного об'єднання територіальних громад, так і адміністративним шляхом – через прийняття рішень центральними органами державної влади після завершення терміну, відведеного для добровільного об'єднання.

2. Ухвалений Верховною Радою України Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [3] передбачає формування спроможних територіальних громад винятково на добровільній основі. При цьому не зазначено терміну, протягом якого триватиме такий процес добровільного об'єднання, що віддає перспективу проведення децентралізації на невизначений термін та ставить під загрозу успішне проведення реформи місцевого самоврядування, трансформації системи територіальної організації влади на основі сучасних демократичних стандартів і принципів.

¹ Раніше публіковано як: Кравченко В. В. *Окремі правові аспекти формування спроможних (об'єднаних) територіальних громад // Цілі сталого розвитку: глобальні та національні виміри. Матеріали міжнар.наук.-практ. конф (5-6 квітня 2017 р.). [ред. Семігіна Т.В.]. Київ: АПСВТ, 2017. С. 199-201.*

Крім того, об'єднання територіальних громад виключно на основі добровільності, як свідчить уже наявний вітчизняний досвід, призводить до такої ситуації, коли поруч з новоствореними спроможними територіальними громадами залишається значна кількість невеликих територіальних громад, які не мають належного ресурсного забезпечення, а відтак – жодних перспектив соціально-економічного та культурного розвитку. Територія району, в якому формування спроможних територіальних громад на добровільній основі відбулося лише частково, опиняється фактично розірваною унаслідок конкуренції компетенцій районних органів та органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, що, в свою чергу, ставить під загрозу керування процесу соціально-економічного та культурного розвитку території району.

3. Незавершеність формування спроможних територіальних громад не дозволяє також розпочати кардинальну реформу системи адміністративно-територіального устрою України, оскільки невирішеним залишається питання щодо утворення низової адміністративно-територіальної одиниці – громади, яка б виступала територіальною основою місцевого самоврядування.

4. Зазначене вище свідчить про необхідність та нагальність формування законодавчих основ для завершення процесу формування спроможних територіальних громад в Україні, встановлення виразних часових рамок, в межах яких цей процес відбувається шляхом добровільного об'єднання територіальних громад чи за рішенням Кабінету Міністрів України із врахуванням Перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області [4]. При цьому, як уявляється, пріоритетного значення набувають такі питання, що потребують першочергового законодавчого регулювання:

- 1) визначення критеріїв спроможності територіальних громад;
- 2) встановлення підстав скасування рішення Кабінету Міністрів про визнання територіальної громади спроможною, що має наслідком припинення надання їй державної фінансової допомоги;
- 3) визначення способів формування спроможних територіальних громад, а саме шляхами:
 - а) добровільного об'єднання (приєднання) територіальних громад;
 - б) об'єднання (приєднання) територіальних громад за рішенням Кабінету Міністрів України;
- 4) визначення умов, порядку та термінів завершення процесу формування спроможних територіальних громад, з одного боку, шляхом добровільного об'єднання, добровільного приєднання, з другого, за рішенням Кабінету Міністрів України;
- 5) визначення умови державної фінансової підтримки спроможних територіальних громад та підстав її припинення.

Висновок. Відсутність належної законодавчої основи формування спроможних територіальних громад ставить під загрозу успішне проведення реформи децентралізації, що розпочалася в Україні в 2015 році. Для визначення способів укрупнення територіальних громад доцільно, як уявляється, прийняти закон, який би визначив строки добровільного об'єднання та адміністративний механізм їх укрупнення, що запроваджується після завершення таких строків.

Список джерел інформації

1. 1. Про Схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1.04. 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 20.01.2017 р.).
2. 2. Забейворота Т. В. Зарубіжний досвід упровадження адміністративно-територіальної реформи в умовах проведення децентралізації влади. URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:M8pJXo18r2AJ:dunrda.gov.ua/wp-content/uploads/2015> (дата звернення: 20.01.2017 р.).
3. 3. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19 (дата звернення: 22.01.2017 р.).
4. 4. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8.04.2015 р. № 214. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p (дата звернення: 22.01.2017 р.).

References

1. Cabinet of Ministries of Ukraine (2014). *Pro Skhvalennya Kontseptsiyi reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukraini. Rozporyadzhennya* [On Approval of the Concept of reforming the local self-government and territorial organization of power in Ukraine. Order # 333-p.]. Retrieved from: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

2. Zabeyvorota, T. V. (2015). *Zarubizhnyy dosvid uprovdzhennya administratyvno-terytorial'noyi reformy v umovakh provedennya detsentralizatsiyi vlady* [Foreign experience of implementing administrative and territorial reform in terms of decentralization of power]. Retrieved from: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:M8pJXo18r2AJ:dunrda.gov.ua/wp-content/uploads/2015>.
3. Verkhovna Rada of Ukraine (2015). *Pro dobrovil'ne ob'yednannya terytorial'nykh hromad: Zakon Ukrainy* [Law of Ukraine "On a voluntary association of local communities"]. Retrieved from: zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19.
4. Cabinet of Ministries of Ukraine (2015). *Pro zatverdzhennya Metodyky formuvannya spromozhnykh terytorial'nykh hromad: Postanova* [On approval of methods for forming capable local communities: Decree # 214]. Retrieved from: zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п.