

УДК 342.77.10

*Дробуш І. В.**кандидат юридичних наук, доцент,**(кафедра теорії та історії держави і права НУВГП)*

УКРУПНЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК НЕОБХІДНА УМОВА РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Європейська концепція розвитку місцевої демократії, яка має на меті ефективне функціонування інституту місцевого самоврядування, передбачає не лише право, а насамперед реальну спроможність місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

Постановка проблеми. Однак, незважаючи на всі заходи держави, спрямовані на зміцнення і розвиток місцевого самоврядування, переважна більшість з близько 12 тисяч територіальних громад України – а саме територіальні громади сіл, селищ і міст районного значення – через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку фінансову базу залишаються неспроможними до виконання всіх повноважень місцевого самоврядування. Наслідком цього є низька якість публічних послуг, що надаються громадянам на місцевому рівні, депопуляція сільського населення (скорочення на 1% щорічно), деградація сільських територій і до

© Дробуш І. В., 2014

© Національний університет «Острозька академія», 2014

-
- Укрупнення територіальних громад як необхідна умова реалізації соціальної функції місцевого самоврядування / І. В. Дробуш // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 2(10) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14divfms.pdf>.

цього – надмірне навантаження на державний бюджет через необхідність фінансувати також діяльність органів самоврядування.

Саме тому реформування місцевого самоврядування має забезпечити становлення та розвиток спроможних, самодостатніх територіальних громад, які б володіли відповідними матеріальними, фінансовими ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на їхні органи місцевого самоврядування завдань та функцій з тим, щоб покращити якість надання адміністративних, соціальних, громадських послуг жителям відповідних територіальних громад.

Стан дослідження. Дана проблема є предметом обговорення в контексті необхідності проведення ряду реформ, зокрема як муніципальної реформи, так і реформування адміністративно-територіального устрою. Протягом останніх п'ятнадцяти років в Україні сформовано декілька теоретико – методологічних моделей адміністративно-територіальної реформи. Однак жодна з них не отримала підтримки керівників місцевої влади та широких верств української спільноти. Тому, беручи до уваги попередні напрацювання, важливо й надалі продовжувати вибудовування оптимальної моделі територіальної складової функціонування муніципальної влади в Україні.

Тривалий час в Україні обговорювалися два основні варіанти територіального реформування держави. Їх умовно називають польським та французьким. Так, «польський» варіант передбачає укрупнення сільських громад. Тобто, сільська рада повинна мати щонайменше 4-5 тисяч жителів. До її відання переходить ряд функцій та прав теперішніх районів, кількість яких стане меншою за рахунок укрупнення. При цьому кількість жителів в межах району становитиме 70 тисяч.

-
- Укрупнення територіальних громад як необхідна умова реалізації соціальної функції місцевого самоврядування / І. В. Дробуш // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 2(10) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14divfms.pdf>.

«Французький» варіант, навпаки, передбачає поділ України приблизно на 150 районів чи округів (за зразком 95 французьких департаментів). Укрупнюються області, які за зразком французьких регіонів матимуть дуже мало повноважень і влади, хоча й будуть контролювати дотримання законів та використання бюджетних коштів. Обидва проекти мають як прихильників, так і тих, хто не поділяє таких шляхів реформування.[1, с. 7]

Гройсман В. зазначає, що нинішній уряд є прихильником еволюційного укрупнення громад, а не революційного. Реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні передбачає здійснення п'яти основних кроків – визначення територіальної основи органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, розмежування повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів між собою та органами виконавчої влади, визначення для кожного рівня влади необхідного обсягу ресурсів та встановлення відповідальності органів місцевого самоврядування перед виборцями та державою. [2]

Вважаємо, що будь-які зміни щодо територіальної основи функціонування місцевого самоврядування повинні відбуватися з урахуванням інтересів відповідних громад, при цьому необхідно враховувати перспективу соціально – економічного розвитку, наявність інфраструктури, розвиненої системи комунікацій для задоволення потреб населення, фінансову самодостатність тощо.

Наразі статистика свідчить, що від 1991 року спостерігається тенденція збільшення кількості адміністративно-територіальних одиниць з одночасним зменшенням кількості їхніх жителів. За період з 1991 по 2011 роки чисельність сільського населення зменшилась на 2,5 млн. осіб та

▪ Укрупнення територіальних громад як необхідна умова реалізації соціальної функції місцевого самоврядування / І. В. Дробуш // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 2(10) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14divfms.pdf>.

скоротилась кількість сільських населених пунктів на 348 одиниць. Але кількість сільських рад збільшилась на 1067 одиниць. [3]

Однією з багатьох причин, що зумовили проблеми у системі місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, є відсутність єдиного підходу до визначення територіальної основи сільських, селищних і міських територіальних громад. Це призвело до розміщення в межах одних адміністративно-територіальних одиниць інших: міст, сіл, селищ у складі інших міст, селищ. У багатьох випадках адміністративно-територіальні одиниці не мають визначених у натурі меж або ж їх встановлення відбувається без урахування місцевих природних, історичних та інших факторів, а отже й перспектив розвитку відповідних регіонів та населених пунктів.

Все це свідчить про необхідність розробки найоптимальнішої моделі функціонування місцевого самоврядування базового рівня, оскільки саме сільські, селищні, міські ради, органи самоорганізації є найбільш наближеними до жителів відповідної території, представляють їх інтереси та реалізують покладені на них функції. Саме тому **метою даної статті** є висвітлення актуальних питань, які пов'язані з укрупненням територіальних громад, аналіз вітчизняної та зарубіжної практики, розробка критеріїв ефективності механізму укрупнення територіальних громад, як необхідної складової процесу децентралізації та реалізації соціальної функції місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Укрупнення муніципалітетів – один з важливих напрямів муніципальних реформ, які відбулися в країнах Західної Європи після Другої світової війни і продовжують проводитися. Розширення завдань з надання соціальних послуг населенню з одночасним намаганням жителів активно впливати на їх здійснення зумовило процес

▪ Укрупнення територіальних громад як необхідна умова реалізації соціальної функції місцевого самоврядування / І. В. Дробуш // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 2(10) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14divfms.pdf>.

децентралізації значного кола суспільних завдань, передачу їх із центрального на місцевий рівень територіальної організації влади. Спроможність муніципалітетів, особливо в сільській місцевості, здійснювати ці завдання з урахуванням розміру їх території, чисельності населення, структури управління є тими чинниками, що впливають на характер та зміст перетворень. Так, у Швеції вже в 1952р. було проведене перше злиття муніципалітетів і створено 1037 муніципалітетів, у 1977 р. вони були об'єднані у 289 муніципалітетів. Злиття адміністративних одиниць позитивно позначилося на місцевих фінансах та управлінні. При цьому єдиним негативним наслідком цього процесу вважається зменшення чисельності обраних народних представників.

У Німеччині загальна кількість громад була зменшена до 3251 із середньою чисельністю жителів у 19 тис. осіб. У Данії 1365 дрібних муніципалітетів були перетворені у 275 об'єднаних муніципалітетів із середньою чисельністю мешканців 18 тис. осіб. Одночасно було зменшено і кількість округів із 25 до 14 з чисельністю 320 тис. жителів. У Бельгії в результаті реформи кількість комун було зменшено з 2669 до 589.[4; 19]

Україна намагається оптимізувати систему адміністративно-територіального устрою, активно використовуючи досвід Польщі, яка мала адміністративно-територіальний устрій, що був «штучно» запроваджений у 1975 році та передбачав утворення численних малих і слабких воєводств, представлених спеціальними адміністраціями. Реформа публічної адміністрації в Польщі відбувалася у декілька етапів та мала на меті насамперед відродження гмінного самоврядування на основі Закону «Про територіальне самоврядування». Наступним етапом стало запровадження нового трирівневого поділу; створення органів самоврядування на рівнях повіту та воєводства. Повна децентралізація була досягнута за рахунок

▪ Укрупнення територіальних громад як необхідна умова реалізації соціальної функції місцевого самоврядування / І. В. Дробуш // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 2(10) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14divfms.pdf>.

формування повітових владних структур, що мали надавати публічні послуги понад гмінного характеру, а також регіонального самоврядування на рівні воєводства. При цьому загальні видатки гміни майже вчетверо перевищують загальні видатки на рівні повіту.

Дослідження реформування адміністративно-територіального устрою в Польщі як основи місцевого самоврядування дозволяє сформулювати пропозиції щодо проведення відповідної реформи в Україні, яка сприятиме підвищенню ефективності функціонування системи місцевого самоврядування, а саме під час проведення реформи необхідно дотримуватись ключового пріоритету – надання громадянам реальної можливості отримати максимальну кількість послуг від органів влади на кожному рівні управління. Також важливим аспектом реформування має бути врахування національних традицій державотворення, у ході якого було науково обґрунтовано, що існування територіальних осередків виправдано лише за умови їхньої спроможності вирішувати місцеві питання.

Повноваження з надання публічних послуг, які мають бути передані органам місцевого самоврядування спроможних територіальних громад стосуються: місцевого економічного розвитку; розвитку місцевої інфраструктури; планування розвитку території громади; вирішення питань забудови території; швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я; надання соціальної допомоги через територіальні центри; благоустрою території; житлово-комунальних послуг; громадської безпеки тощо.

В Україні з метою забезпечення принципу самодостатності територіальних громад як реальної спроможності самостійно і в повному обсязі вирішувати питання місцевого значення, віднесені до їх відання, на

-
- Укрупнення територіальних громад як необхідна умова реалізації соціальної функції місцевого самоврядування / І. В. Дробуш // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 2(10) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14divfms.pdf>.

підставі власної і достатньої матеріально-фінансової бази на рівні гарантованих державою соціальних стандартів вважаємо доцільним конституювати такий суб'єкт як об'єднання територіальних громад.

Об'єднання має утворюватися в порядку, визначеному законом, з урахуванням думки територіальних громад, а також історично сформованої спільності соціально-економічної інфраструктури громад, наявності умов і можливостей для надання населенню публічних послуг на рівні, не нижчому гарантованого державними стандартами, забезпечення належного функціонування місцевого самоврядування. Попередніми умовами утворення його є: 1) формування не повинно призвести до погіршення якості публічних послуг, що надаються членам територіальних громад; 2) не допускається утворення об'єднання громад адміністративно-територіальних одиниць, що не межують між собою. Утворення об'єднання громад зумовлюватиме реорганізацію інституційної системи муніципальної влади, що має бути враховано в конституційно-правових положеннях, а також необхідність законодавчого розмежування предметів відання територіальних громад та їх об'єднань.

Так, законопроект «Про право територіальних громад на об'єднання» має на меті створення правових умов та можливостей для укрупнення шляхом добровільного об'єднання територіальних громад, що є важливим фактором посилення гарантій місцевого самоврядування, підвищення його ролі у вирішенні питань місцевого значення; формування спроможних, самодостатніх територіальних громад, які б володіли відповідними матеріальними, фінансовими ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на їхні органи місцевого самоврядування завдань та функцій. Головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб

-
- Укрупнення територіальних громад як необхідна умова реалізації соціальної функції місцевого самоврядування / І. В. Дробуш // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 2(10) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14divfms.pdf>.

громадян, оперативне та якісне надання їм базових соціальних та адміністративних послуг, поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій, більш ефективного використання бюджетних коштів та інших ресурсів; створення передумов для удосконалення системи місцевого самоврядування на відповідній територіальній основі.

Проект Закону передбачає встановлення основних умов об'єднання територіальних громад, порядок його ініціювання, порядок утворення об'єднаної територіальної громади та порядок діяльності органів місцевого самоврядування в об'єднаній територіальній громаді до формування нових органів. Врегулюються питання правонаступництва, управління об'єктами комунальної власності, формування бюджету, форми державної підтримки, зокрема, фінансової.

Разом з тим положення даного законопроекту не відповідають принципам локальної демократії та не беруть до уваги основного суб'єкта місцевого самоврядування – жителів відповідних територіальних громад. Так, розділ 2, який регламентує порядок об'єднання громад, зокрема стаття 5 передбачає, що сільський, селищний, міський голова будь-якої територіальної громади, за рішенням ради чи за власною ініціативою, може звернутись до сусідніх територіальних громад в межах Перспективного плану формування громад з пропозицією розпочати переговори про об'єднання у єдину громаду. Така пропозиція про об'єднання має включати: обґрунтування доцільності об'єднання; соціально-економічну характеристику територіальної громади, зацікавленої в такому об'єднанні; пропозицію щодо адміністративного центру об'єднаної територіальної громади; порядок діяльності органів місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єднуються до моменту створення органів місцевого самоврядування єдиної

- Укрупнення територіальних громад як необхідна умова реалізації соціальної функції місцевого самоврядування / І. В. Дробуш // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 2(10) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14divfms.pdf>.

територіальної громади; терміни проведення виборів відповідних сільського, селищного, міського голови та депутатів сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади; оцінку фінансових витрат для здійснення організаційних заходів щодо утворення об'єднаної територіальної громади, інших витрат, які необхідно буде при цьому провести на території об'єднаної територіальної громади в цілому.

Вважаємо, що така ініціатива відповідної ради чи одноосібне рішення голови у вигляді його власної ініціативи ні в якому разі не повинна підміняти собою ініціативу та рішення самих мешканців відповідної території.

Законопроект передбачає проведення у територіальних громадах, що об'єднуються, громадських слухань щодо об'єднання, а у сільських територіальних громадах, які приєднуються до селищної чи міської територіальної громади, перед розглядом договору про об'єднання сільською радою проект договору розглядається на сході села (сіл, що входять до складу сільської територіальної громади). Однак, не врегульована сама процедура таких слухань та прийняття рішення на сході села, не визначена зокрема обов'язкова кількість присутніх та кількість голосів, необхідних для схвалення такого договору. Адже, відомою в Україні є практика ігнорування мешканцями подібних форм участі населення у вирішенні різних питань місцевого значення. Крім того, базовий закон «Про місцеве самоврядування в Україні» теж не регламентує порядку проведення громадських слухань, зазначає лише те, що порядок їх організації визначається статутом територіальної громади. Щодо сходу села, то така форма взагалі не передбачена цим законом, натомість можливим є проведення загальних зборів громадян, однак, у частині першій статті 8 цього Закону загальні збори громадян

- Укрупнення територіальних громад як необхідна умова реалізації соціальної функції місцевого самоврядування / І. В. Дробуш // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 2(10) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14divfms.pdf>.

визначаються як форма безпосередньої участі громадян (а не територіальної громади в цілому) у вирішенні питань місцевого значення.

Дана процедура не відповідає зокрема статті 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка регламентує правила укрупнення (об'єднання) і роз'єднання територіальних громад у сільській місцевості. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування й обирати єдиного сільського голову. Добровільне об'єднання територіальних громад здійснюється за рішенням місцевого референдуму відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є згодою на утворення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна. Вихід зі складу сільської громади здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади.

Вважаємо, що саме місцевий референдум мав би стати оптимальною формою виявлення волі та бажання територіальних громад щодо їх укрупнення, однак за відсутності в Україні Закону «Про місцевий референдум» використання такої форми безпосереднього народовладдя є неможливим.

Викликає запитання й норма законопроекту про розгляд та погодження договору про об'єднання територіальних громад головою відповідної обласної державної адміністрації, а також норма, яка передбачає зокрема, що Перспективний план формування громад розробляється відповідною обласною державною адміністрацією... Знову простежується намагання закріпити верховенство над системою місцевого самоврядування місцевих органів виконавчої влади, що суперечить процесам децентралізації, яка має на меті розмежувати повноваження цих

-
- Укрупнення територіальних громад як необхідна умова реалізації соціальної функції місцевого самоврядування / І. В. Дробуш // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 2(10) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14divfms.pdf>.

різних органів публічної влади на місцях, аж до ліквідації місцевих державних адміністрацій.

Висновки. Тому першочерговим етапом укрупнення територіальних громад має бути удосконалення правової основи механізму реалізації права територіальних громад на об'єднання. При цьому необхідно враховувати: наявність потенційних точок економічного зростання та їх вплив на навколишні територіальні громади; можливий вплив на якість життя населення; відчуття єдності мешканців об'єднаної громади; вплив на обсяг та якість послуг, що надаються органами місцевого самоврядування населенню; вплив на демографічну ситуацію; можливості організації транспортного обслуговування та комунікації; вплив на стан освіти та медичного обслуговування; вплив на стан та можливості розвитку підприємництва.

Національна модель організації місцевого самоврядування вимагає формування спроможних територіальних громад, здатних брати на себе відповідальність та самостійно вирішувати питання місцевого значення. Це завдання зумовлює необхідність надання права утворювати об'єднані територіальні громади не лише сільським громадам, що мають єдиний адміністративний центр, а й іншим громадам, у тому числі й різновидовим, а також всіляко заохочувати й підтримувати місцеві ініціативи щодо можливого співробітництва територіальних громад в Україні.

Це дасть можливість не тільки раціоналізувати організаційну систему муніципального управління, концентрувати матеріально-фінансові ресурси, але й розв'язати численні соціально – економічні проблеми територіальних громад.

-
- Укрупнення територіальних громад як необхідна умова реалізації соціальної функції місцевого самоврядування / І. В. Дробуш // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 2(10) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14divfms.pdf>.

Список використаних джерел

1. Карлін М. І. Інноваційні підходи до проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні та в областях Західного Полісся / М. І. Карлін // Економіст. – 2011. – № 1 (291). – С. 6-9.
2. Гройсман В. Уряд готовий до предметного діалогу з євро інституціями щодо залучення України до європейських регіональних ініціатив [Електронний ресурс] / В. Гройсман. – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua/news>.
3. Чернов С. Прийняття Закону «Про об'єднання територіальних громад» стане важливим кроком уперед в реформуванні адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс] / С. Чернов. – Режим доступу: <http://www.oblrada.kharkov.ua>.
4. Серьогіна С. Напрями вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні / С. Серьогіна // Конституційна Асамблея: політико-правові аспекти діяльності. Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів. - № 8. – 2012. – С. 19-20.

Дробуш І. В.

Укрупнення територіальних громад як необхідна умова реалізації соціальної функції місцевого самоврядування

У статті автор досліджує актуальні питання укрупнення територіальних громад, які полягають у визначенні оптимальної територіальної основи спроможних територіальних громад, системи місцевого самоврядування таких громад, повноважень з надання публічних послуг. На основі досвіду зарубіжних країн, аналізу критеріїв,

▪ Укрупнення територіальних громад як необхідна умова реалізації соціальної функції місцевого самоврядування / І. В. Дробуш // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 2(10) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14divfms.pdf>.

запропоновані шляхи вдосконалення механізму укрупнення територіальних громад.

Ключові слова: територіальна громада, місцеве самоврядування, укрупнення територіальних громад, соціальна функція місцевого самоврядування.

Дробуш І. В.

Укрупнение территориальных общин как необходимое условие реализации социальной функции местного самоуправления

В статье автор исследует актуальные вопросы укрупнения территориальных общин, которые заключаются в определении оптимальной территориальной основы способных территориальных общин, системы местного самоуправления таких общин, полномочий по предоставлению публичных услуг. На основе опыта зарубежных стран, анализа критериев, предложены пути совершенствования механизма укрупнения территориальных общин.

Ключевые слова: территориальная община, местное самоуправление, укрупнение территориальных общин, социальная функция местного самоуправления.

Drobush I. V.

Consolidation of local communities as essential to the realization of the social function of local government

The article explores current issues of consolidation of local communities, which consist in determining the optimal territorial base capable of local communities, local government such communities, authority to provide public

-
- Укрупнення територіальних громад як необхідна умова реалізації соціальної функції місцевого самоврядування / І. В. Дробуш // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 2(10) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14divfms.pdf>.

services. Based on the experience of foreign countries in the ways of improving the mechanism of consolidation of local communities.

Association is formed in the manner prescribed by law, taking into account the views of local communities, as well as historical community socio-economic infrastructure of communities of conditions and opportunities for the provision of public services at the level not less guaranteed state standards, to ensure the proper functioning of local government. This association of local communities should not lead to a deterioration in the quality of public services provided to members of local communities. It is important to ban the formation of association of community administrative units that do not border each other. Attention is focused on the need to improve the legal framework of the mechanism of the right of local communities to unite in the modern world.

Key words: local community, local government, consolidation of local communities, the social function of local government.

-
- Укрупнення територіальних громад як необхідна умова реалізації соціальної функції місцевого самоврядування / І. В. Дробуш // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 2(10) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14divfms.pdf>.