

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ: ОСНОВНІ ДОСЯГНЕННЯ ТА ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ

Анотація

В аналітичній записці проаналізовано законодавче забезпечення впровадження реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні. Досліджено вплив змін до законодавства на динаміку формування об'єднаних територіальних громад в Україні протягом 2015-2017 років. Сформульовано пропозиції та практичні рекомендації щодо удосконалення правового регулювання реалізації реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади.

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ: ОСНОВНІ ДОСЯГНЕННЯ ТА ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ

Законодавчі передумови для впровадження реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади.

Передумовою для початку впровадження реформи децентралізації влади та добровільного об'єднання територіальних громад стало прийняття у 2014 році Закону України «Про співробітництво територіальних громад»¹, який мав на меті навчити територіальні громади основним принципам співробітництва та стимулювати їх для подальшого об'єднання. Процедура укладення договорів про співробітництво територіальних громад має дуже схожу процедуру з процедурою добровільного об'єднання. Не дивлячись на прогресивну ідею зазначеного Закону, інструментом міжмуніципального співробітництва у 2014 році скористалася невелика кількість територіальних громад. Станом на 10 листопада 2017 року в Україні укладено 108 договорів міжмуніципального співробітництва, що порівняно с темпами утворення об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) можна вважати не значним показником².

Процес впровадження реформи децентралізації влади перейшов в активну фазу з прийняттям 05.02.2015 року Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»³, який дозволяє здійснювати перший базовий її етап – утворення ОТГ без внесення змін до Конституції України.

¹Про співробітництво територіальних громад: закон України від 17.06.2014 № 1508-VII / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

² Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 листопада 2017 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://decentralization.gov.ua/monitoring2017_11_ua#main-info

³ Про добровільне об'єднання територіальних громад: закон України від 05.02.2015 № 157-VIII / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19/print>

Це дозволило лише в перший рік прийняття вищезазначеного Закону утворити в Україні 159 ОТГ. З 01.01.2017 року в Україні вже діяло 366 ОТГ, які перейшли на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України. Після перших виборів 30.04.2017 року в Україні вже діяло 413 ОТГ. Після перших виборів 29.10.2017 року – 614 ОТГ. На 24.12.2017 року призначені перші вибори депутатів сільських, селищних рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів у 51 ОТГ⁴⁵. Це означає, що на кінець 2017 року в Україні буде остаточно сформовано 665 ОТГ.



Відповідно до ст. ст. 64, 67 Бюджетного кодексу України склад доходів загального фонду бюджетів ОТГ прирівнюється до бюджетів міст обласного значення та районних бюджетів, а також ОТГ надається право переходу на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України виключно за умови утворення ОТГ згідно із законом та перспективним планом

⁴ Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 24 грудня 2017 року: Постанова ЦВК від 12.10.2017 № 214 / Офіційний веб-сервер ЦВК [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=43465&what=0>

⁵ Про перші вибори депутатів сільської, селищної рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільського, селищного голів 24 грудня 2017 року: Постанова ЦВК від 13.10.2017 № 222 / Офіційний веб-сервер ЦВК [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=43481&what=0>

формування територій громад областей⁶. Це означає, що для того щоб отримати вищезазначені фінансові преференції межі ОТГ мають повністю відповідати межам, визначеним перспективним планом формування територій громад відповідної області. Практика утворення ОТГ у 2016-2017 роках продемонструвала те, що значна частина ОТГ утворилася не в тому форматі, який був передбачений перспективними планами формування територій громад областей. Для того, щоб надати таким ОТГ можливість перейти на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України, обласні державні адміністрації та обласні ради вносили зміни до перспективних планів формування територій громад відповідних областей, враховуючи реальні конфігурації об'єднання – за фактом утворення ОТГ⁷⁸⁹.

ОТГ, які перейшли на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом у 2016-2017 роках продемонстрували позитивну динаміку зростання доходів їх бюджетів. Так, власні доходи місцевих бюджетів 366-ти ОТГ за січень-вересень цього року, у порівнянні з аналогічним періодом минулого року, зросли майже вдвічі (на 182 %) та склали 6,25 млрд грн¹⁰.

Завдяки впровадженню фінансової децентралізації рівень дотаційних місцевих бюджетів з 2014 по 2017 рік зменшився на 23,8 %.

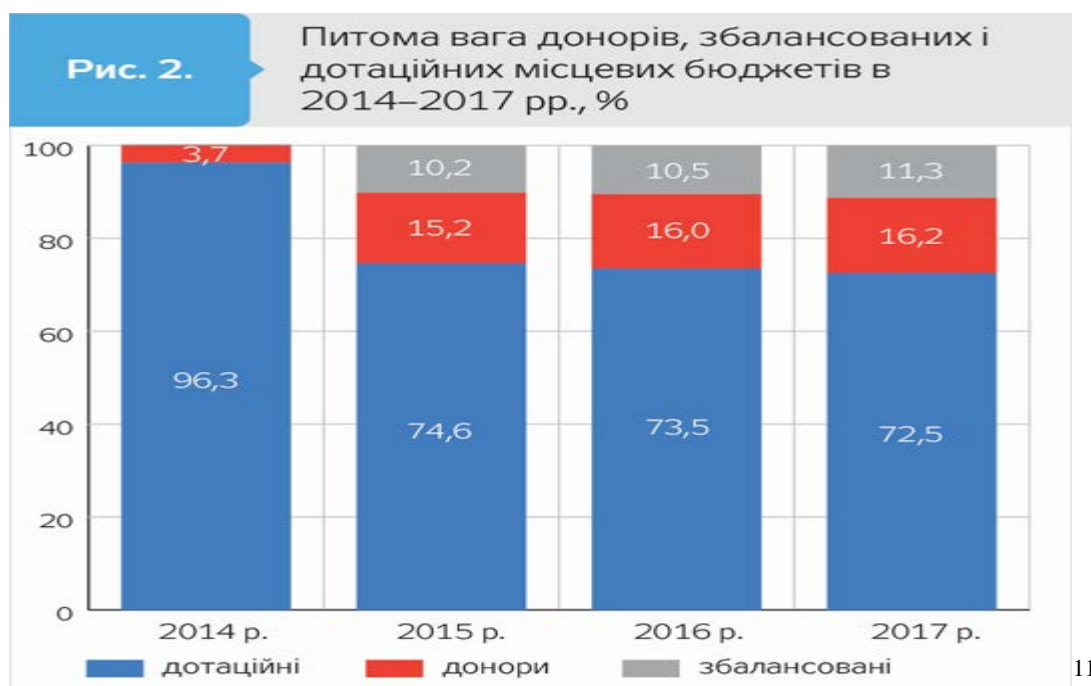
⁶Бюджетний кодекс України: закон України від 08.07.2010 № 2456-VI / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print>

⁷Внесено зміни до перспективних планів громад Запорізької, Полтавської, Київської та Сумської областей, - Геннадій Зубко / Сайт Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249926977

⁸Внесено зміни до перспективних планів формування територій громад трьох областей, - Геннадій Зубко / Сайт Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=250301311

⁹Уряд вніс зміни до перспективного плану Одеської області / Сайт Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=250219730

¹⁰Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 жовтня 2017 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://decentralization.gov.ua/monitoring2017_10_ua#main-info



Зміни у законодавстві, що забезпечує впровадження реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади, які відбулися в 2017 році

В процесі добровільного об'єднання територіальних громад протягом 2015-2017 років виникало багато ситуацій, коли більшість громад, включаючи громади адміністративного центру, були згодні на об'єднання, але лічені громади, які ще не були готові до такого кроку, нівелювали можливість створення ОТГ за перспективним планом. Таким чином, громади, які бажали об'єднатися, ставали заручниками ситуації тому, що через незгоду громад, які становили меншість, такий формат об'єднання вже не відповідав перспективному плану. Разом з цим, ОТГ, які не відповідають перспективному плану, не можуть переходити на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України.

Ця проблема була вирішена в 2017 році внесенням змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та Закону України «Про місцеві вибори» шляхом прийняття 09.02.2017 року Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного

¹¹ Бюджет-2018 — черговий виклик для місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.auc.org.ua/novyna/byudzhet-2018-chergovyy-vyglyk-dlya-miscevogo-samovryaduvannya>

приєднання територіальних громад»¹². Так, були визначені параметри, після досягнення яких новостворена територіальна громада може вважатись Кабінетом Міністрів України спроможною. Така громада повинна бути створена навколо центру, визначеного Перспективним планом територіальних громад, і в ній повинно проживати не менше половини мешканців від кількості, передбаченої Перспективним планом. Одночасно, після досягнення таких параметрів, кожна наступна територіальна громада об'єднується з цією громадою за спрощеними процедурами. Також в цих територіальних громадах проводяться додаткові вибори депутатів ради об'єднаної громади за округами, створеними відповідно до законодавства про місцеві вибори, у той час, як вибори голови об'єднаної територіальної громади не проводяться. Таким чином, у раді новоствореної громади будуть представники від усіх територій.

Разом з великою кількістю позитивних та прогресивних для впровадження децентралізаційної реформи положень, які містить вищезазначений закон, він не позбавлений положень, які ускладнюють його реалізацію на практиці.

Зокрема, добровільно приєднатися до ОТГ, визнаної спроможною, має право суміжна сільська, селищна територіальна громада, яка відповідно до перспективного плану формування територій громад АР Крим, області належить до цієї ОТГ. Тобто, громада повинна бути суміжною та належати до даної ОТГ за перспективним планом.

Виходячи з вищенаведених положень, вбачається, що основою в процесі добровільного приєднання є перспективний план формування територій громад. Проте, на практиці досить часто виникають ініціативи приєднання до ОТГ, межі якої повністю співпадають з межами, затвердженими перспективним планом. Фактично в такому випадку треба проходити повну процедуру добровільного об'єднання та змінювати

¹²Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад : закон України від 09.02.2017 № 1851-VIII / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1851-19>

перспективний план під новий формат такої ОТГ. Окрім цього, проведення додаткових виборів депутатів є можливим лише у випадку добровільного приєднання до ОТГ в межах одного перспективного плану. При об'єднанні з вже повністю утвореною в межах перспективного плану ОТГ така можливість не передбачена¹³.

Таким чином, щоб добровільно приєднатися до ОТГ, визнаної спроможною, територіальна громада має належати до неї за перспективним планом формування територій громад області. В іншому випадку, необхідно вносити зміни до перспективного плану під кожену ініціативу щодо приєднання. Зазначене обмеження значно уповільнює процес добровільного приєднання. Так, ЦВК вперше призначила додаткові вибори депутатів до рад ОТГ на 24.12.2017 року в одній ОТГ Полтавської та двох ОТГ Волинської області¹⁴¹⁵.

Недоліком механізму добровільного приєднання є також неможливість проведення додаткових виборів депутатів при приєднанні сільської, селищної територіальної громади до міської ОТГ.

Слід зазначити, що досі не прийнятий законопроект 4773 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо добровільного приєднання територіальних громад»¹⁶. Це мало наслідком те, що громади які утворені відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» та визнані Розпорядженням КМУ спроможними, довгий час не були внесені в перелік ОТГ, які з 2018 року мають перейти на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України. Проте, 07.12.2017 року Верховною радою

¹³Трипольська М. Утворення ОТГ: поширені помилки / М. Трипольська [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/september/issue-9/article-30497.html?search&text_article

¹⁴ Про додаткові вибори депутатів сільської та селищної рад 24 грудня 2017 року: Постанова ЦВК від 12.10.2017 № 215 / Офіційний веб-сервер ЦВК [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=43467&what=0>

¹⁵ Про додаткові вибори депутатів сільської та селищної рад 24 грудня 2017 року: Постанова ЦВК від 13.10.2017 № 223 / Офіційний веб-сервер ЦВК [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=43483&what=0>

¹⁶Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо добровільного приєднання територіальних громад) від 03.06.2016 № 4773/ Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59315

був прийнятий Закон «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України»¹⁷, яким враховано положення які містилися в законопроекті № 4773. Так, переходити на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України отримали можливість не тільки ОТГ утворені за перспективним планом формування територій громад областей, а й ОТГ, визнані спроможними відповідним Розпорядженням КМУ. Зокрема, в Законі України «Про Державний бюджет України на 2018 рік»¹⁸ до переліку ОТГ віднесено не тільки ті ОТГ, які утворені відповідно до перспективного плану, а й ті, які визнані спроможними. Зокрема, в додатку № 6 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» перелічені всі 665 ОТГ, утворених протягом 2015-2017 років.

Завдяки прийняттю Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» року було вдосконалено правове регулювання статусу старости села, селища¹⁹. Значно розширено перелік повноважень старости, які не є вичерпними та можуть бути розширеними в Положенні про старосту, яке затверджує рада ОТГ.

Новацією даного Закону стало те, що повноваження старости поширюються на старостинський округ, який на початковому етапі збігається з територією юрисдикції сільських, селищних рад територіальних громад, які об'єдналися, але не належать до адміністративного центру ОТГ. За радою ОТГ закріплено повноваження змінювати межі старостинського округу.

Також остаточно врегульовано віднесення посади старости до певної категорії посад в органах місцевого самоврядування. Відповідно до абз. 8 ст. 14 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» посада

¹⁷ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: проект Закону від 15.09.2017 № 7116 / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62553

¹⁸ Про Державний бюджет України на 2018 рік: проект Закону від 15.09.2017 № 7000 / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62551

¹⁹ Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища закон України від 09.02.2017 № 1848-VIII / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1848-19>

старости відноситься до шостої категорії посад. Таким чином, їм може бути присвоєно 13, 12 і 11 ранг²⁰.

Станом на 10 листопада 2017 року в Україні працюють 2362 старост, з яких лише 600 старост обрано на перших виборах. Це означає, що ОТГ активно користуються інститутом покладення обов'язків старости до призначення перших виборів старост. Рада ОТГ самостійно визначає, коли призначати такі вибори і може не призначати їх взагалі до проведення чергових місцевих виборів.

Разом з цим, недосконалим залишається механізм покладення обов'язків старости до обрання його на перших виборах старости та не передбачено, на кого можна покласти обов'язки старости у разі його відсутності. Відповідно до ч. 3 Прикінцевих положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у селах, селищах, в яких знаходилися органи місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися, обов'язки старости до обрання на перших виборах старости виконує особа, яка здійснювала повноваження сільського, селищного голови відповідної територіальної громади до об'єднання.

Розповсюдженою є ситуація, коли колишній сільський, селищний голова відмовляється виконувати обов'язки старости або обраний головою ОТГ і не може виконувати обов'язки старости. Колишнього секретаря відповідної сільської, селищної ради за Законом не можна призначити виконуючим обов'язки старости. *В даному випадку до обрання старости на перших виборах, такий старостинський округ залишається взагалі без старости.*

Було б доцільно внести зміни до ч. 3 Прикінцевих положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та передбачити можливість покладення обов'язків старости на секретаря сільської, селищної ради територіальної громади, яка увійшла до складу ОТГ,

²⁰ Про службу в органах місцевого самоврядування: закон України від 07.06.2001 N 2493-III / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14/print>

у випадку, якщо особа, яка здійснювала повноваження сільського, селищного голови відповідної територіальної громади до об'єднання не може за Законом або відмовляється виконувати обов'язки старости.

З прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» було врегульовано питання виконання обов'язків старости при добровільному приєднанні. Так, ч. 1 ст. 8-3 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», визначено, що 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.

Умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування визначаються згідно з постановою КМУ № 268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів»²¹. Посадові оклади старост визначаються згідно з додатком 50, а посадові оклади сільських і селищних голів - згідно з додатком 54 до постанови № 268. Отже, у разі якщо сільський, селищний голова територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади, виконує обов'язки старости, умови оплати праці йому визначаються згідно з додатком 54 до постанови № 268²².

Завдяки прийняттю Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» були усунені перешкоди щодо призначення перших виборів в ОТГ, утворених

²¹Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів: Постанова КМУ від 09.03.2006 № 268 / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/268-2006-p>

²²Щодо визначення назв посад та деяких питань оплати праці в ОМС: Лист Міністерства соціальної політики України від 04.08.2017 р. № 2084/0/101-17/284 [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <https://buhgalter911.com/normativnaya-baza/pisma/minsocpolitiki/schodo-viznachennya-nazv-1032638.html>

територіальними громадами, розташованими на територіях суміжних районів²³. До прийняття даного Закону ЦВК не призначала перші вибори в таких ОТГ, мотивуюче це необхідністю зміни меж району та віднесення територіальних громад, які утворили ОТГ, до одного району²⁴.

Окремою Постановою ЦВК удосконалила порядок призначення перших виборів та остаточно усунула перешкоду щодо призначення перших виборів в ОТГ, утворених у суміжних районах²⁵. Перші такі вибори були призначені ЦВК та відбулися 29.10.2017 року.

Слід зазначити, що вищенаведений Закон також стосується і міст обласного, які також стикаються з перешкодами щодо призначення перших виборів після об'єднання з суміжними сільськими, селищними територіальними громадами через необхідність зміни меж району. Проте досі в жодному місті обласного значення, яке утворило ОТГ, не проведені перші місцеві вибори. Єдиним вирішенням даної проблеми на сьогодні є визнання міст обласного значення спроможною ОТГ та надання їм можливості приєднувати суміжні сільські, селищні територіальні громади. Ті ж міста обласного значення, які вже утворили ОТГ за процедурою добровільного об'єднання, цілком імовірно, не зможуть провести вибори до чергових місцевих виборів.

Яких змін потребує законодавство для ефективного продовження реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади?

²³ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів від 14.03.2017 № 1923-VIII/ Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1923-19>

²⁴ Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Краснопілської сільської ради об'єднаної територіальної громади та Краснопілського сільського голови (Вінницька область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів: Постанова ЦВК від 07.10.2016 № 409 / Офіційний веб-сервер ЦВК [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=42744&what=0>

²⁵ Про внесення змін до постанови Центральної виборчої комісії від 12 лютого 2016 року № 32: Постанова ЦВК від 16.08.2017 № 160 / Офіційний веб-сервер ЦВК [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=43356&what=0>

Важливим є прийняття законопроекту 7118 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад»²⁶. Він передбачає надання саме ОТГ права розпоряджатися землями поза межами населених пунктів. На сьогодні він схвалений КМУ та очікується до першого читання. Разом з цим, вже зареєстровано альтернативний законопроект 7118-1 Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад та врегулювання інших питань у сфері земельних відносин»²⁷.

Розпорядження землями поза межами населених пунктів є однією з основних вимог органів місцевого самоврядування на сьогоднішній день. Надання цього права ОТГ стане значним поштовхом для ефективного продовження реформи децентралізації влади та завершення етапу об'єднання територіальних громад.

Назріла необхідність внесення змін до Конституції України та прийняття Закону «Про засади адміністративно-територіального устрою». Так, на сьогоднішній день в Україні територія 9 районів вже повністю охоплена ОТГ, які перешли на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України. Це означає, що районний бюджет цих районів фактично повністю переходить до новоутворених ОТГ. Окрім цього, спільна власність територіальних громад таких районів повністю переходить до комунальної власності ОТГ. Так, відповідно до п. 2 ч. 3 ст. 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», у разі об'єднання всіх територіальних громад одного району в одну об'єднану територіальну громаду все майно спільної власності територіальних громад такого району є

²⁶ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад: проект закону від 18.09.2017 № 7118/ Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації:http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62556

²⁷ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад та врегулювання інших питань у сфері земельних відносин: проект закону від 04.10.2017 № 7118-1 /Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації:http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62648

комунальною власністю об'єднаної територіальної громади, а пов'язані з таким майном права та обов'язки належать об'єднаній територіальній громаді з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою. Частиною 3 п. 10 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що за пропозицією сільських, селищних, міських рад районні, обласні ради повинні приймати рішення про передачу до комунальної власності відповідних територіальних громад окремих об'єктів, спільної власності територіальних громад, які знаходяться на їх території і задовольняють колективні потреби виключно цих територіальних громад. Пунктом 39 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України встановлено, що районні ради здійснюють передачу із спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст у власність ОТГ, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, відповідних бюджетних установ, розташованих на їхній території, відповідно до розмежування видатків між бюджетами, визначеного Бюджетним кодексом.

Все це означає, що районні ради, які функціонують в районах, територія яких повністю охоплена створеними ОТГ, з 2018 року втрачають джерела для свого фінансування. У Верховній раді України зареєстрований законопроект № 6636 «Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж», який покликаний вирішити дану проблему²⁸. Даним законопроектом встановлюються умови, при яких відбувається об'єднання районів. В районі, що ліквідується має бути ліквідована місцева державна адміністрація. Разом з цим, депутати районних рад, які представляють інтереси виборців району, який ліквідується, продовжуватимуть виконання своїх якого приєднується територія ліквідованого району. А голова районної ради району, що ліквідується,

²⁸Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж: проект закону від 22.06.2017№ 6636/ Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації:http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62118

стає заступником голови районної ради об'єднаного району. Така районна рада здійснює свої повноваження до наступних чергових місцевих виборів.

Аналізуючи положення вищезазначеного законопроекту, вважаємо за необхідне все ж таки застосовувати комплексний підхід до реформування адміністративно-територіального устрою, не обмежуючись лише об'єднанням районів, де більше половини населення району проживає на території об'єднаної територіальної громади (об'єднаних територіальних громад), а адміністративний центр району є адміністративним центром об'єднаної територіальної громади чи є містом обласного значення. На нашу думку, необхідним є прийняття Закону «Про засади адміністративно-територіального устрою», який має змінити кількість та чисельність населення всіх існуючих районів.

Продовження реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади не може бути ефективним також без прийняття законопроекту № 2489 «Про службу в органах місцевого самоврядування» з урахуванням правок, запропонованих Президентом України²⁹, а також законопроекту № 2890 «Про муніципальну варту», який прийнятий в першому читанні ще 21.05.2015 року³⁰.

Відсутність дієвого правового механізму утворення ОТГ на базі міст обласного значення та проведення в них перших місцевих виборів зумовлює необхідність прийняття законопроекту № 6466 «Про добровільне об'єднання територіальних громад «щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення»³¹. Зокрема, в ньому пропонується визнати міста обласного значення спроможними ОТГ для добровільного приєднання до них сільських,

²⁹Про службу в органах місцевого самоврядування: проект закону від 30.03.2015 № 2489 / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569

³⁰Про муніципальну варту: проект закону від 18.05.2015 № 2890 / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55192

³¹Про внесення змін до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення: проект закону від 18.05.2017 № 6466 / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61814

селищних територіальних громад. Проте, слід зазначити, що даний законопроект не враховує тих ситуацій, коли ОТГ вже утворена на базі міста обласного значення. В такому випадку необхідно знову проходити процедуру, проте вже не об'єднання, а приєднання. Було б доцільно передбачити можливість визнання тих ОТГ, які вже утворилися на базі міста обласного значення, як таких, до яких відбулося приєднання.

Перепоною для утворення ОТГ досить часто стає відсутність спільної межі між територіальними громадами. Так, відмова однієї або декількох територіальних громад надати згоду на добровільне об'єднання, нівелює можливість об'єднання за перспективним планом між тими громадами, які мають такий намір, але не мають спільної межі. 17.11.2017 року в Верховній Раді України зареєстрований законопроект № 7308 «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо суб'єктів добровільного об'єднання громад», яким визначено суб'єкти добровільного об'єднання територіальних громад, у тому числі у випадках добровільного приєднання, несуміжні територіальні громади сіл, селищ, міст у разі входження їх до складу спроможної територіальної громади, визначеної перспективним планом формування територій громад областей³². Перевагами зазначеного законопроекту є стимулювання утворення нових ОТГ, можливість приєднання до вже утворених спроможних ОТГ несуміжних територіальних громад.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Протягом 2017 року Верховною Радою України було прийнято ряд важливих Законів, які дозволили розв'язати деякі проблемні питання, що виникали в процесі реалізації реформи децентралізації влади. В цілому вони позитивно вплинули на динаміку формування ОТГ в 2017 році. Так, станом на 01.01.2018 року в Україні буде функціонувати вже 665 ОТГ. Всі вони

³²Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо суб'єктів об'єднання громад: проект закону від 17.11.2017 № 7308 / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації:

перейдуть на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України. Разом з цим, на сьогоднішній день залишається ряд питань, які потребують законодавчого врегулювання. Так, без прийняття деяких законопроектів не можливо в подальшому ефективно впроваджувати реформу місцевого самоврядування та децентралізації влади.

На сьогоднішній день відсутня можливість утворення ОТГ на базі міст обласного значення, які мали стати пріоритетними центрами об'єднаних територіальних громад. Окрім цього, територія ряду районів в різних областях України вже повністю охоплена створеними ОТГ. Це актуалізує вирішення питання формування нового адміністративно-територіального устрою України та ліквідації районних рад в таких районах. Невирішеним залишається питання надання права розпоряджатися землями поза межами населених пунктів ОТГ.

Удосконалення правового регулювання статусу старости села, селища шляхом законодавчого визначення кола його основних повноважень та розповсюдження цих повноважень на територію відповідного старостинського округу в ОТГ не зняло всіх проблемних питань, які виникають на практиці при реалізації інституту старости. Зокрема, існують прогалини у вирішенні питання покладення обов'язків старости до обрання його на перших виборах старости у деяких випадках.

Виходячи з вищенаведеного, для ефективного продовження впровадження реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади, Верховній Раді України:

- передбачити в проекті Закону від 18.05.2017 року № 6466 «Про добровільне об'єднання територіальних громад «щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення» можливість визнання тих ОТГ, які вже утворилися на базі міста обласного значення, як таких, до яких відбулося приєднання.

- вдосконалити правове регулювання правового статусу старости села, селища, в частині покладення обов'язків старости до обрання його на перших

виборах. Зокрема, внести зміни до ч. 3 Прикінцевих положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та передбачити можливість покладення обов'язків старости на секретаря сільської, селищної ради територіальної громади, яка увійшла до складу ОТГ, у випадку, якщо особа, яка здійснювала повноваження сільського, селищного голови відповідної територіальної громади до об'єднання не може за Законом або відмовляється виконувати обов'язки старости;

Кабінету Міністрів України:

- унормувати питання розподілу і виконання повноважень між районними радами, районними державними адміністраціями та сільськими, селищними, міськими радами ОТГ в районах, територія яких переважно охоплена створеними ОТГ, а також правові підстави та механізм припинення повноважень районних рад в тих районах, територія яких повністю охоплена ОТГ. Розробити відповідний проект Закону та подати його на розгляд Верховної Ради України;

- розробити та подати на розгляд Верховної Ради України в новій редакції проект Закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України», в якому визначити: вимоги та критерії, яким мають відповідати адміністративно-територіальні одиниці всіх рівнів; правові підстави та механізми утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць; встановлення та зміни їх меж.

Обласним державним адміністраціям рекомендувати:

- сформулювати і надати Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України пропозиції щодо врегулювання питання розподілу і виконання повноважень районними радами та районними державними адміністраціями в районах, територія яких повністю або переважно охоплена створеними ОТГ;

- сформулювати пропозиції щодо оптимізації структури та чисельності працівників районних державних адміністрацій в районах, територія яких повністю або переважно охоплена створеними ОТГ;

- розробити методичні рекомендації та надати методичну підтримку районним державним адміністраціям щодо оптимізації структури та чисельності працівників в районах, територія яких повністю або переважно охоплена створеними ОТГ;

- сформулювати і надати Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України пропозиції щодо розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування, які представляють інтереси ОТГ, та місцевими державними адміністраціями.

А.О. Двігун, М.І. Трипольська

Відділ регіональної політики