

**Наталія СИДОРЕНКО**

*к.держ.упр., доцент,  
доцент кафедри управління та адміністрування,  
Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ*

## **ЧИННИКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Вперше на початку 2021 року територіальні громади по всій країні стали рівноправними за статусом: отримали рівні права та перейшли на прямі міжбюджетні відносини з держбюджетом. Водночас зросла і відповідальність громади перед жителями та законом. Подальшим завданням реформи є гарантування розвитку та ефективного функціонування всіх громад. Велика підтримка є нагальною для громад, які лише в січні 2021 року почали працювати в нових умовах і становлять близько половини з 1469 громад, створених в Україні.

Перспективи та напрями подальшого розвитку територіальної громади аналізуються фахівцями з публічного управління, політики та права. Національна асоціація адвокатів України надала до Комітету ВР юридичний висновок щодо нераціональності затвердження статусу територіальної громади як юридичної особи у законодавстві, оскільки питання про надання територіальним громадам правосуб'єктності (правоздатності, дієздатності та деліктоздатності) пов'язане із захистом національного суверенітету, територіальної цілісності та інших основних національних інтересів.

Територіальні громади сьогодні демонструють громадянську дієздатність через створені ними органи місцевого самоврядування, які набули статусу юридичних осіб і здійснюють діяльність від імені територіальних громад та в їх інтересах. У разі зміни їх правового статусу з'являється питання про те, чи можна запровадити ефективні механізми громадського контролю щодо діяльності тергромад, контролювати їх рішення на відповідність Конституції та законам України. Крім того, Національна асоціація адвокатів України зазначає, що питання про зміну правового статусу територіальних громад неможливо вирішити без визначення особливого статусу АР Крим та окупованих територій. Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» ініціює особливу правову систему на цій території, окреслює специфіку діяльності органів публічного управління, підприємств, установ та організацій, дотримання та захист прав і свобод людей, юридичних осіб.

У 2021 р. Верховна Рада ухвалила кілька законів для сприяння розвитку громад, покращення системи землеустрою, упорядкування діяльності старост та старостинських округів, сприяння культурному розвитку громад та регіонів, гарантування стимулів для утворення індустріальних парків. У першому читанні було ухвалено законопроект про місцеву державну адміністрацію з метою утворення префектур.

Зважаючи на оприлюднені висловлювання експертів з питання, що розглядається, а також з опертям на проведені у роботі дослідження, можуть бути

запропоновані такі адресні рекомендації щодо удосконалення правової регламентації процесу розвитку територіальних громад:

1. Міністерству з питань розвитку громад і територій започаткувати систему контролю за ефективністю нового адміністративно-територіального устрою щодо його узгодженості з внутрішньорайонними економічними соціальними зв'язками, а також дієвості надання соціальних і адміністративних послуг жителям (мається на увазі доступність, зручність транспортного з'єднання, своєчасність надання екстреної допомоги тощо).

2. Юридично обґрунтувати питання про адміністративно-територіальний устрій. У новому законодавстві повинні бути зазначені: ключові особливості побудови АТУ; категорії адміністративно-територіальних одиниць, процес зміни їх статусу і меж (зокрема використовуючи процедури прямої демократії); категорії населених пунктів і відкориговані ознаки приналежності до них.

Необхідно ухвалити новий Закон «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України» (законопроект № 4664), до якого внести зміни: видалити із переліку дій, що уналежнюються до зміни адміністративно-територіального устрою, найменування адміністративно-територіальних одиниць; замінити визначення «обґрунтованої позиції органів місцевого самоврядування» (п.2 ч. 4 ст.13) на «обґрунтування позиції органів місцевого самоврядування»; покласти на КМУ обов'язок визначати центральний орган виконавчої влади, що втілює державну політику розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади.

3. Покращити протидію порушенню законності у роботі органів місцевого самоврядування (у тому числі у формах, що являють собою загрозу для територіальної цілісності держави). У цьому випадку маємо два можливі варіанти дій.

А) В межах діючої конституційної моделі. Ухвалити в цілому проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та інших окремих законодавчих актів України про реформування територіальної організації влади в Україні» (№ 4298 від 30.12.2020), що надасть місцевим державним адміністраціям наглядові повноваження і змогу частково блокувати можливість прийняття органами місцевого самоврядування рішень, що мають на меті порушення державного суверенітету, територіальної цілісності України.

Потрібно видалити із законопроекту інформацію про створення виконавчих органів районних і обласних рад; встановити залежність місцевих державних адміністрацій не тільки від Кабінету Міністрів України, але і від органів виконавчої влади вищого рівня (у ч. 4 ст. 6 досліджуваної редакції Закону «Про місцеві державні адміністрації»); залишити можливість анулювання Президентом України і органами виконавчої влади актів голів місцевих державних адміністрацій, а не в цілому МДА (у досліджуваній редакції частини 2 статті 23 і частини 2 статті 72 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»); залишити право вираження недовіри районними і обласними радами головам місцевих державних адміністрацій без застосування обмежуючих умов (ч.5 ст.63 Законопроекту) тощо.

Б) Із урахуванням конституційної реформи, яка передбачатиме глибшу децентралізацію влади, буде зазначено: інституційний поділ органів, що здійснюють виконавчу владу в областях і районах. Замість діючих місцевих державних адміністрацій повинні бути створені виконавчі органи обласних і районних рад як органи місцевого самоврядування, з іншого – префекти в областях (регіонах) і районах; ануляція норм про передачу повноважень обласних і районних рад місцевим державним адміністраціям, а в той же час – і про вираження недовіри керівникам МДА від відповідних рад; надання повноважень забезпечити законність роботи органів місцевого самоврядування префектам.

4. Ухвалити новий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Він має детально регламентувати компетенцію органів місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального устрою. Розмежування компетенції дасть змогу визначити ключові принципи формування бюджетів адміністративно-територіальних одиниць.

5. Опрацювати зміни до Бюджетного і Податкового кодексу України щодо формування районних бюджетів відповідно до змісту нового законодавства про місцеве самоврядування (згідно з повноваженнями районних органів місцевого самоврядування).

6. Розширити застосування інститутів прямої демократії під час змін в територіальному устрої і при здійсненні місцевого самоврядування: запланувати місцеві референдуми при змінах меж тільки адміністративно-територіальних одиниць базового рівня – територіальних громад. Як умова для проведення такого референдуму має виступати гарантія, що поставлені на голосування зміни при їх реалізації не призведуть до порушення ознак, встановлених законодавством для різних категорій адміністративно-територіальних одиниць; ввести обов'язковість проведення публічних консультацій на рівні районів з питань адміністративно-територіальних змін.

*Отримано редакційною колегією: 22.02.2022.*