

## Розділ 1

# ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ОРГАНІЗАЦІЇ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В МЕЖАХ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ (МЕРЕФ'ЯНСЬКОЇ МІСЬКОЇ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ, НОВОВОДОЛАЗЬКОЇ СЕЛИЩНОЇ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ, МАЛОДАНИЛІВСЬКОЇ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ДЕРГАЧІВСЬКОГО РАЙОНУ, ЧКАЛОВСЬКОЇ СЕЛИЩНОЇ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ)

### 1.1. Правові засади створення та діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні

Реформу децентралізації було розпочато в Україні в 2014 році. Цьому передувало ухвалення Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади<sup>1</sup> та затвердження Плану заходів щодо її реалізації<sup>2</sup>, які дали старт реформі. Надалі були ухвалено низку законів та змін до Бюджетного та Податкового кодексів стосовно фінансової децентралізації, новий План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні<sup>3</sup>.

З позицій системного підходу реформа децентралізації має розглядатись у взаємозв'язку з реформою адміністративного устрою та конституційними змінами щодо територіальної організації влади, що передбачають зменшення кількості районів в Україні, ліквідацію місцевих державних адміністрацій та запровадження інституту префектів. Такі конституційно-правові зміни особливо актуалізують нерозв'язану проблему перерозподілу компетенції між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Зважаючи на це, реформа децентралізації по-новому визначає правову природу місцевого самоврядування як самостійного інституту публічної влади.

<sup>1</sup> Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

<sup>2</sup> Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р. (розпорядження втратило чинність на підставі розпорядження Кабінету Міністрів України № 688-р від 22.09.2016р.). Дата оновлення: 22.09.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>.

<sup>3</sup> План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 22 вересня 2016 р. № 688-р. Дата оновлення: 28.12.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80>.

На думку Ю.В. Георгієвського, децентралізація виступає способом організації публічної влади, відповідно до якого «розмежування компетенції державних органів та органів місцевого самоврядування має базуватися на засадах субсидіарності, повсюдності і відповідальності, що передбачає вирішення питань місцевого значення переважно органами місцевого самоврядування відповідно до наданих повноважень та з урахуванням належного ресурсного забезпечення»<sup>1</sup>. У той же час, дослідник зазначає, що «принцип субсидіарності має бути збалансований принципом пропорційності (адекватності), що означає встановлення формули децентралізації за умови здатності місцевої влади належно реалізувати свої повноваження»<sup>2</sup>.

У практичній площині слід погодитись, що «реформа децентралізації публічної влади в Україні позитивно вплинула на практику залучення громадян до вироблення політики управління місцевими справами, оскільки форми безпосередньої участі територіальної громади та її членів у місцевому самоврядуванні є основними елементами ефективного управління через сприяння прийняттю посадовими особами й органами місцевого самоврядування рішень, спрямованих на реалізацію інтересів мешканців»<sup>3</sup>.

Правову основу діяльності об'єднаних територіальних громад закладено на першому етапі реформи децентралізації у 2014–2018 роках. У цей період були прийняті такі нормативно-правові акти:

1) Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»<sup>4</sup>, що дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування, запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади.

2) Закон України «Про співробітництво територіальних громад»<sup>5</sup> створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо.

3) Закон України «Про засади державної регіональної політики»<sup>6</sup>, що передбачив державну підтримку регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад під час реформи децентралізації.

4) Закони щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг (Закони України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень із державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»<sup>7</sup> від 26 листопада 2015 року № 835-VIII, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо

<sup>1</sup> Георгієвський Ю. В. Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування. Київ: Логос. 2015. С. 11.

<sup>2</sup> Там само, С. 343.

<sup>3</sup> Молчанова Ю. Ю. Муніципальне регулювання здійснення членами територіальної громади права на участь у місцевому самоврядуванні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого Міністерства освіти і науки України. Харків. 2019. 236 с.

<sup>4</sup> Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. Дата оновлення: 20.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

<sup>5</sup> Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

<sup>6</sup> Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>.

<sup>7</sup> Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень із державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 26 листопада 2015 р. № 835-VIII. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-19>.

розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг»<sup>1</sup> від 10 грудня 2015 р. № 888-VIII). Це дозволило делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань, тощо.

5) Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена постановою Кабінету міністрів України<sup>2</sup> від 8 квітня 2015 року № 214, в якій було надано визначення поняття «спроможної територіальної громади» та окреслено її функціональні ознаки. Введення в законодавчий обіг цього поняття було зумовлене тим, що сьогодні переважна більшість територіальних громад в Україні, незважаючи на наявність законодавчо передбаченого права, не можуть повною мірою вирішувати питання місцевого значення, тобто не є достатньо спроможними.

З 2019 року розпочався другий етап децентралізації, анонсований у розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки»<sup>3</sup> від 23 січня 2019 року №77-р., який передбачає закріплення вже набутих успіхів і формування спроможних громад, зміну територіального устрою на рівні районів та громад, чітке розмежування повноважень та функцій контролю різних рівнів управління, а також розвиток форм місцевої демократії.

У правовому аспекті на цьому етапі було заплановано внесення змін до чинних законів України, що регламентують повноваження об'єднаних територіальних громад, а також розробити нові закони та нормативно-правові акти підзаконного характеру. Зокрема, Планом заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки, було передбачено<sup>4</sup>:

1) розроблення та подання Кабінету Міністрів України пропозицій щодо внесення змін до Конституції України (щодо територіальної організації влади);

2) розроблення та подання в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проекту Закону України щодо врегулювання питання затвердження адміністративно-територіального устрою базового рівня;

3) супроводження у Верховній Раді України проекту Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» (реєстраційний номер 2804);

4) супроводження у Верховній Раді України проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (реєстраційний номер 6403);

5) розроблення, внесення змін до перспективних планів формування територій громад областей, передбачивши охоплення ними 100 відсотків території області з урахуванням міст

<sup>1</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 888-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/888-19>.

<sup>2</sup> Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. Дата оновлення: 31.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.

<sup>3</sup> Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 77-р. Дата оновлення: 05.02.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80>.

<sup>4</sup> Там само.

обласного значення, Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року № 214, та внесення в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проектів відповідних актів;

6) розроблення та подання в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проекту Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція);

7) розроблення та подання в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проекту Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (нова редакція);

8) розроблення та подання в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» щодо оптимізації повноважень центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів з урахуванням принципу субсидіарності»;

9) розроблення та подання в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 25 березня 2014 року № 91 «Деякі питання діяльності місцевих державних адміністрацій» (щодо оптимізації чисельності працівників місцевих державних адміністрацій та видатків на їх утримання);

10) розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України законопроектів щодо внесення змін до Бюджетного кодексу України та Податкового кодексу України з урахуванням проектів нових редакцій Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування;

11) розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України проектів нормативно-правових актів щодо затвердження державних стандартів і нормативів в описовому та вартісному вигляді за кожним із делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень у розрахунку на середньостатистичну адміністративно-територіальну одиницю;

12) супроводження у Верховній Раді України проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстраційний номер 1223);

13) розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України проекту постанови Кабінету Міністрів України щодо внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» щодо упорядкування системи організаційного та матеріального забезпечення працівників органів місцевого самоврядування.

З одного боку, деякі положення зазначеного розпорядження наразі вже є виконаними. Зокрема, йдеться про затвердження Урядом нового адміністративно-територіального устрою базового рівня (розпорядження щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад по кожній області від 12 червня 2020 року). Ці правові акти встановили територіальну основу для забезпечення в Україні повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування в межах території кожної з утворених спроможних територіальних громад. Варто згадати і про ухвалення ВРУ постанови № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 року, яка ліквідувала старий районний поділ України та зменшила кількість нових районів з 490 до 136, привівши у такий спосіб у відповідність до реальних по-

треб на місцевому рівні. Ухвалені нормативні акти засвідчують виконання пп. 2, 3, 7, 8 пункту 1 розпорядження.

З іншого боку, виконання деяких пунктів розпорядження не відповідає встановленим строкам та є критично затягнутим. Зокрема, йдеться про конституційні зміни щодо територіальної організації влади. Варто нагадати, що Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) був внесений Президентом П. Порошенком 1 липня 2015 року як невідкладний, передбачав запровадження інституту префектів замість місцевих державних адміністрацій та систему адміністративно-територіального устрою України у вигляді громад, районів та регіонів. Конституційний суд України визнав його таким, що відповідає вимогам ст. 157 і 158 Конституції України. 31 серпня 2015 року проект закону попередньо схвалили в першому читанні, але подальший розгляд законопроекту зупинило закріплення у ньому особливого статусу окремих районів Донецької та Луганської областей на виконання Мінських домовленостей. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) вніс і чинний Президент України Володимир Зеленський 13.12.2019, проте 17.01.2020 проект закону було відкликано через необхідність доопрацювання.

Відсутність правової узгодженості між реалізацією реформи децентралізації, зміною адміністративно-територіального устрою та конституційними змінами щодо територіальної організації влади посилює правову невизначеність у регулюванні широкого кола питань, що стосуються функціонування об'єднаних територіальних громад, у тому числі, їхньої участі у господарських відносинах. Подальше існування інституту місцевих державних адміністрацій, старих районних рад та нових рад, обраних ОТГ, зумовлює дублювання повноважень, нераціональне використання коштів відповідних бюджетів на утримання апаратів МДА та районних рад, а подекуди - й конфліктні ситуації щодо вирішення питань місцевого значення.

У цьому зв'язку, на нашу думку, підлягає критичному осмисленню і зміні План заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 №77-р. Так, приміром, є недоцільною реалізація пп.2 п.2, який стосується розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України проекту Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (нова редакція). У цьому зв'язку має йтись про нормативний акт, що передбачатиме ліквідацію інституту місцевих державних адміністрацій, а назва закону, наведеного у пп.2 п.2 розпорядження протирічить загальній суті конституційних змін щодо децентралізації влади і подальшого запровадження інституту префектів.

## **1.2. Повноваження об'єднаних територіальних громад у сфері господарювання**

Відповідно до статті 140 Конституції України та статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування є гарантованим державою правом та реальною здатністю територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.