

УДК 352.075.1

Добровільне об'єднання територіальних громад: зміст та алгоритм проходження основних етапів

В.М. ДРЕШПАК, Н.А. ЛИПОВСЬКА

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президенті України,
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: profi1@ua.fm

Авторське резюме

Виокремлено та проаналізовано зміст семи основних етапів процесу добровільного об'єднання територіальних громад в Україні, передбаченого чинним законодавством, а саме: 1) ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад; 2) узгодження пропозиції щодо об'єднання зацікавленими територіальними громадами; 3) розробки та обговорення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад; 4) вивчення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад на відповідність Конституції та законам України; 5) прийняття рішення місцевої ради про добровільне об'єднання територіальних громад або проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад; 6) прийняття рішення про утворення об'єднаної територіальної громади; 7) формування об'єднаної територіальної громади та відповідних органів місцевого самоврядування. Для кожного з етапів визначено суб'єктів їх реалізації, тривалість та очікуваний результат, сформульовано зауваження та рекомендації щодо проходження етапів. Розроблено рекомендації щодо розробки методичного забезпечення процесу об'єднання територіальних громад та подальшого вдосконалення законодавства.

Ключові слова: місцеве самоврядування, адміністративно-територіальна реформа, територіальна громада, об'єднання територіальних громад, органи місцевого самоврядування.

Voluntary association of local communities: content and algorithm of passing main stages

V. M. DRESHPAK, N. A. LYPOVSKA

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National
academy of public administration, office of the President of Ukraine,
Dnipropetrovsk, Ukraine, E-mail: profi1@ua.fm

Abstract

Allocated and analyzed the content of the seven main stages of the voluntary association of local communities in Ukraine are required by law, namely: 1) initiating of a voluntary association of local communities; 2) approving of proposals for integrating of concerned local communities; 3) the development and discussion of the draft decision on voluntary association of local communities; 4) study the draft decision on voluntary association of local communities on the conformity with the Constitution and laws of Ukraine; 5) accepting the decision of the local council of voluntary association of communities or a local referendum on supporting the association of local communities; 6) decision on establishing of a joint territorial community; 7) forming a unified local community and relevant local authorities. For each of the stages were identified subjects of implementation, duration and expected results formulated comments and recommendations on the passing phases. Were developed the recommendations of the methodological support for the development of the integration of local communities and further improvement of the legislation.

Keywords: local self-government, administrative-territorial reform, local community, association of communities, local authorities.

© В.М. Дрешпак, Н.А. Липовська, 2015

Постановка проблеми. Серед очікуваних результатів процесу децентралізації, започаткованого в Україні, чи не найактуальнішим є створення спроможних самодостатніх територіальних громад, які б володіли відповідними матеріальними, фінансовими, земельними ресурсами, об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для поліпшення забезпечення потреб громадян, оперативного та якісного надання їм базових соціальних та адміністративних послуг, створення умов для сталого розвитку відповідних територій, більш ефективного використання бюджетних коштів. Паралельно має формуватися відповідно дієвої й потужної системи місцевого самоврядування, яка б відіграла належну їй роль у вирішенні покладених на неї завдань.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4] (далі – Закон) закладає нову концептуальну основу територіальної організації місцевого самоврядування в Україні, коли утворення спроможних громад має відбуватися саме за їх участю. У Законі зроблено спробу під час вирішення питань щодо формування нових територіальних громад поєднати місцеві та державні інтереси, максимально залучити до цього процесу громадськість. Разом з тим, низка викладених у Законі положень має високий ступінь конфліктності та містить суперечності, про що неодноразово наголошувалося у висновках Головного науково-експертного управління та зауваженнях Головного юридичного управління [5] ще під час проходження законопроекту у Верховній Раді України. Зазначене свідчить про актуальність подальших наукових досліджень процесів об'єднання територіальних громад в Україні, зокрема з метою методичного забезпечення діяльності органів публічної влади та організацій громадянського суспільства щодо впровадження запропонованих підходів, а також подальшого вдосконалення Закону з урахуванням практики його імплементації.

Аналіз досліджень і публікацій. Питання адміністративно-територіальної реформи в Україні та за рубежом, вза-

ємодії територіальних громад в сучасних умовах, участі громадськості у цих процесах та дотичні теми розвитку місцевого самоврядування в Україні протягом останнього часу ретельно досліджені у працях таких науковців, як В. Алексєєв, В. Бабаєв, О. Бабінова, В. Бульба, П. Ворона, І. Дробуш, Т. Кравченко, Ю. Куц, В. Мамонова, А. Матвієнко, Ю. Молодожен, В. Толкованов, Ю. Шаров та інших авторів. Але динамічні зміни в законодавстві обумовлюють необхідність подальшого розвитку наукових досліджень за цим напрямом, зокрема в частині розробки конкретних методик реалізації на практиці процедур, визначених Законом.

Метою дослідження є виокремлення та аналіз змісту основних етапів процесу добровільного об'єднання територіальних громад, передбаченого чинним законодавством, та розробка рекомендацій щодо методичного забезпечення їх практичного втілення.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж аналізувати порядок добровільного об'єднання територіальних громад, передбачений Законом, слід наголосити, що провідним гравцем у цьому процесі, власне головним його ініціатором і мотиватором територіальних громад до об'єднання, залишається держава в особі виконавчої гілки влади. Так, у статті 9 Закону, де йдеться про форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад, зауважується, що держава здійснює інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну та фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад. При цьому Рада міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації забезпечують організаційну підтримку та інформаційно-просвітницьке сприяння добровільному об'єднанню територіальних громад забезпечують, а методичне забезпечення, визначення обсягів та форми підтримки здійснює центральний орган виконавчої влади, що формує та реалізує державну політику у сфері територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування (на цей час це

– Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства). Показовим є акцент Віцепрем'єр-міністра – міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства Г. Зубка на таких чотирьох етапах упровадження Закону: затвердження Методики формування спроможних територіальних громад, затвердження Перспективного плану формування територій громад області, об'єднання територіальних громад у відповідності до Перспективного плану, а також формування органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад [3]. За таким підходом, добровільне об'єднання територіальних громад має здійснюватися лише після того, як Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області у відповідності з уже затвердженою Кабінетом Міністрів Методикою формування спроможних територіальних громад [7] буде: по-перше, розроблено Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідною обласною державною адміністрацією; по-друге, схвалено відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою та по-третє, затверджено Кабінетом Міністрів України. Утім, слід звернути увагу розробників Перспективних планів, що вже на етапі розробки необхідно буде вивчити думку територіальних громад, провести попереднє громадське обговорення, спрогнозувати та попередити можливі конфлікти. Зокрема, для цього доцільно оприлюднити проект Перспективного плану і лише після його доопрацювання з урахуванням зауважень і пропозицій територіальних громад, місцевих рад і державних адміністрацій затверджувати [8, с. 274]. При цьому, на наше переконання, таке обговорення у першу чергу має ініціювати сама громадськість.

До речі, досвід державного стимулювання муніципалітетів до об'єднання свого часу продемонструвала Латвія, де адміністративно-територіальна реформа проводилася у два етапи: перший – на основі добровільного об'єднання, другий – шляхом примусового злиття муніципалітетів. Причому, цим процесам

передувала розробка Проекту адміністративно-територіального поділу з урахуванням критеріїв кількості населення, розвитку інфраструктури, взаємної віддаленості населених пунктів. З огляду на це, за висновком А. Матвієнка, для колишніх пострадянських республік найбільш оптимальною є латвійська модель укрупнення органів місцевого самоврядування, що передбачає поєднання добровільності на початку реформи та примусовості на завершальному її етапі [2, с. 510 – 511]. В українському варіанті реформ також прослідковується подібний підхід.

Безпосередньо порядок добровільного об'єднання територіальних громад викладено у другому розділі Закону. Наш погляд, у цьому процесі можна виокремити сім основних етапів, для кожного з яких притаманні власні суб'єкти реалізації, визначена тривалість, очікуваний результат. Розглянемо далі ці етапи у контексті зазначених параметрів аналізу та сформулюємо окремі зауваження і рекомендації щодо методичного забезпечення упровадження цих етапів на практиці.

Етап I. Ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад (його алгоритм передбачений ст. 5 Закону).

Суб'єкти реалізації етапу: 1) сільський, селищний, міський голова; 2) не менш як третина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради; 3) члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи; 4) органи самоорганізації населення відповідної території (за умови представлення ними інтересів не менш як третини членів відповідної територіальної громади).

Тривалість етапу: у цілому не визначена, проте передбачено, що сільський, селищний, міський голова забезпечує вивчення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення, яке проводиться протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції. Після завершення громадського обговорення пропозиція подається до відповідної ради на наступну сесію.

Очікувані результати етапу:

1. Сформульована пропозиція щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад, яка повинна, зокрема, містити: 1) перелік територіальних громад, що об'єднуються, із зазначенням відповідних населених пунктів; 2) визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування.

2. З'ясовано позицію територіальної громади, що ініціює (від імені якої ініціюється) таке об'єднання.

3. На основі поданої пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад місцева рада приймає рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника (представників) до спільної робочої групи.

Зауваження та рекомендації.

1. Суб'єкти ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад мають ретельно вивчити ситуацію та дібрати аргументи на користь своєї пропозиції. При цьому варто орієнтуватися не лише на Перспективний план формування територій спроможних територіальних громад та основні умови, викладені у статті 4 Закону, але й брати до уваги принцип досягнення економічної ефективності та самодостатності громад [8, с. 274]. При цьому також слід врахувати, що критерії оцінювання належного рівня якості та доступності надання публічних послуг, які в об'єднаній територіальній громаді не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання (ч. 5 ст. 4 Закону) потребують уточнення. А оскільки методика оцінювання та врахування зазначених умов у цілому Законом не визначається, її слід уже напрацьовувати найближчим часом.

2. Закон не містить чіткої вказівки на те, якому саме органу чи посадовій особі місцевого самоврядування і в якому порядку подаються ініціативи щодо добровільного об'єднання територіальних громад. Зокрема, порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Але є проблема із встановленням кількісного

рівня представництва за такого способу ініціювання питання добровільного об'єднання територіальних громад, адже для органів самоорганізації населення така норма встановлена: представлення інтересів не менш як третини членів відповідної територіальної громади. Проте й тут не визначено: таке представництво повинен мати один орган самоорганізації населення, чи можуть бути проведені збори (конференція), ініційовані кількома органами самоорганізації. Також потребує чіткого визначення процедура вивчення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад, яке забезпечує сільський, селищний, міський голова. Зазначене свідчить про необхідність розробки методики ініціювання, подання та попереднього розгляду пропозиції щодо добровільного об'єднання територіальних громад.

3. Порядок проведення громадського обговорення з цього та інших питань, передбачених цим Законом, визначається сільською, селищною, міською радою. Якщо досі такого Порядку не було ухвалено, його доцільно розробити та прийняти саме на цьому етапі. Громадське обговорення може проходити у формі загальних зборів громадян або громадських слухань. Порядок проведення загальних зборів громадян та організації громадських слухань за Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6] визначається статутом територіальної громади.

Етап II. Узгодження пропозиції щодо об'єднання зацікавленими територіальними громадами (передбачено ч. 1 – 3 ст. 6 Закону).

Суб'єкти реалізації етапу: 1) сільський, селищний, міський голова територіальної громади, що ініціює добровільне об'єднання, та 2) сільський, селищний, міський голова, місцева рада та члени суміжної територіальної громади.

Тривалість етапу: у цілому не визначена, проте передбачено, що сільський, селищний, міський голова суміжної територіальної громади забезпечує вивчення пропозиції щодо добровільного об'єднання територіальних громад та її

громадське обговорення, яке проводиться протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції. Після завершення громадського обговорення пропозиція подається до відповідної ради на наступну сесію для прийняття рішення.

Очікувані результати етапу:

1. З'ясовано позицію суміжної територіальної громади щодо добровільного об'єднання територіальних громад.

2. Рішення місцевої ради суміжної територіальної громади про надання згоди на добровільне об'єднання та делегування представника (представників) до спільної робочої групи або про відмову в наданні згоди.

3. У разі прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад сільський, селищний, міський голова, який ініціював об'єднання, приймає рішення про утворення спільної робочої групи з підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад та інформує про це Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, відповідні обласну раду, обласну державну адміністрацію.

4. Формується спільна робоча група з однакової кількості представників від кожної територіальної громади, що об'єднуються.

Зауваження та рекомендації.

1. Саме сільський, селищний, міський голова територіальної громади, яка ініціювала об'єднання, стає своєрідним «оператором», координатором процесу об'єднання. Після прийняття відповідною радою рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад він надсилає пропозицію про таке об'єднання сільському, селищному, міському голові суміжної територіальної громади. Після отримання згоди приймає рішення про утворення спільної робочої групи та інформує відповідні органи публічної влади регіонального рівня. Із зазначеного випливає, що на цьому етапі та в подальшому саме на органи місцевого самоврядування та посадових осіб територіальної громади – ініціатора об'єднання покладається провідна роль у здійсненні об'єднувачого процесу.

2. Проходження цього етапу, на нашу думку, не потребує спеціального методичного забезпечення. Для забезпечення організації громадського обговорення пропозиції про об'єднання у суміжній територіальній громаді слід врахувати зауваження та рекомендації, надані нами щодо I етапу.

Етап III. Розробка та обговорення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад (передбачено ч. 4 ст. 6, ч. 1 – 3 ст. 7 Закону).

Суб'єкти реалізації етапу: 1) спільна робоча група з підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад; 2) сільські, селищні, міські голови; 3) члени територіальних громад; 4) сільські, селищні, міські ради.

Тривалість етапу: 1) час на підготовку рішень не визначено; 2) проведення обов'язкового громадського обговорення підготовлених спільною робочою групою проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад, яке забезпечують сільські, селищні, міські голови – 60 днів; 3) питання про схвалення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад з урахуванням результатів громадського обговорення, внесені сільськими, селищними, міськими головами, розглядається сільськими, селищними, міськими радами протягом 30 днів з дня його внесення на розгляд; 4) схвалені сільськими, селищними, міськими радами проекти рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад подаються Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній державній адміністрації для надання висновку щодо відповідності цього проекту Конституції та законам України у п'ятиденний строк.

Очікувані результати етапу:

1. Проекти рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад, підготовлені спільною робочою групою.

2. Зауваження та пропозиції за результатами громадського обговорення до проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад, підготовлених спільною робочою групою.

3. Проекти рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад схвалені сільськими, селищними, міськими радами та подані до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної адміністрації.

Зауваження та рекомендації. Частинкою першою статті 7 Закону передбачено, що проекти рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад повинні, зокрема, містити: 1) перелік територіальних громад, що об'єднуються, із зазначенням відповідних населених пунктів; 2) визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування; 3) план організаційних заходів щодо добровільного об'єднання територіальних громад. Проте Законом не визначено, які саме заходи мають бути визначені на цьому етапі. Відтак, доцільно вважати, що це – організаційні заходи, які мають бути обов'язково здійснені під час подальшого проходження наступних етапів добровільного об'єднання територіальних громад з уточненням термінів їх виконання та відповідальних осіб (органів). Серед цих заходів основними є:

- прийняття рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад або рішення про проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад;

- підготовка та проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад (якщо прийнято саме таке рішення);

- звернення з поданням до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради про утворення об'єднаної територіальної громади;

- звернення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради з поданням до Верховної Ради України щодо зміни меж відповідних районів у випадку, якщо до складу об'єднаної територіальної громади передбачається входження територіальної громади, розташованої на території суміжного району;

- прийняття рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради про утворення об'єднаної територіальної громади та про призначення

місцевих виборів депутатів сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади та сільського, селищного, міського голови;

- підготовка та проведення виборів депутатів сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади та сільського, селищного, міського голови;

- створення ліквідаційної комісії та проведення заходів щодо припинення в результаті ліквідації органів місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися, як юридичних осіб;

- затвердження сільською, селищною, міською радою об'єднаної територіальної громади Положення про старосту;

- вибори старост у порядку, визначеному законом (на час написання статті такий порядок ще не визначено);

- направлення місцевою радою об'єднаної територіальної громади подання до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної адміністрації щодо внесення до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо надання фінансової підтримки об'єднаній територіальній громаді.

На наш погляд, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним державним адміністраціям доцільно попередньо конкретизувати свої вимоги щодо деталізації такого плану організаційних заходів, а також уточнити, які заходи слід вказувати – ті, що стосуються лише громад, які об'єднуються, відповідних органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, чи й заходи, які стосуються Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної адміністрації, Верховної Ради України.

Етап IV. Вивчення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад на відповідність Конституції та законам України (передбачений ч. 4, 6 ст. 7).

Суб'єкти реалізації етапу: Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація.

Тривалість етапу: протягом 10 робочих днів з дня отримання проекту рішення щодо добровільного

об'єднання територіальних громад.

Очікуваний результат етапу: висновок, затверджений постановою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, розпорядженням голови обласної державної адміністрації.

Зауваження та рекомендації. Зміст цього етапу є надзвичайно дискусійним з правової точки зору, оскільки ні Конституція України, ні закони України не передбачають можливість здійснення превентивного контролю (перевірки, експертизи тощо) проектів рішень органів місцевого самоврядування чи їх посадових осіб з боку органів виконавчої влади та затвердження ними таких проектів, про що наголошувалося ще в зауваженнях до проекту Закону [5]. Крім того, таке вивчення проекту виходить за межі організаційної підтримки та інформаційно-просвітницького сприяння добровільному об'єднанню територіальних громад, що мають забезпечувати Рада міністрів Автономної Республіки Крим і місцеві державні адміністрації за статтею 9 Закону. На наш погляд, основним завданням цього етапу є узгодження ініціатив щодо об'єднання територіальних громад з Перспективним планом формування територій громад області та надання методичної допомоги в частині коригування плану організаційних заходів щодо добровільного об'єднання територіальних громад.

Етап V. Прийняття рішення місцевої ради про добровільне об'єднання територіальних громад або проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад (унормовано ч. 5, 7, 8 ст. 7 Закону).

Суб'єкти реалізації етапу: 1) сільська, селищна, міська рада; 2) територіальна громада (у випадку проведення референдуму); 3) сільський, селищний, міський голова територіальної громади, в якій ініційовано питання про добровільне об'єднання територіальних громад.

Тривалість етапу: у цілому не визначена, передбачено лише, що тривалість прийняття рішення місцевою радою визначається її регламентом. Тривалість проведення місцевого референдуму за нашими приблизними розрахунками

може скласти не менше трьох місяців.

Очікувані результати етапу:

1. Рішення сільських, селищних, міських рад про добровільне об'єднання територіальних громад або про проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад.

2. Рішення щодо підтримки об'єднання територіальних громад, прийняте під час місцевого референдуму (у разі його призначення), яке за Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6] є обов'язковими для виконання на відповідній території.

Зауваження та рекомендації. 1. У разі прийняття сільськими, селищними, міськими радами рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, а також у разі підтримки добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі з поданням до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради про утворення об'єднаної територіальної громади звертається сільський, селищний, міський голова саме тієї територіальної громади, в якій ініційовано питання про добровільне об'єднання територіальних громад. За часом таке звернення, очевидно, має відбутися лише тоді, коли усі територіальні громади, які заявляли про намір об'єднатися, підтвердять це відповідними рішеннями. На жаль, Законом не визначено порядок дій у випадку, якщо такі попередні наміри не будуть підтримані рішеннями відповідних рад чи референдумів.

2. Позитивним є передбачення у Законі можливості прийняття рішення про об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі, що є однією з форм участі територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення. І хоча, як слушно зауважує І. Дробуш, 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 [1, с. 10]. Також слід зауважити, що навіть за умови прийняття такого закону,

прийняття такого рішення шляхом проведення референдуму може бути більш тривалим, ніж прийняття рішення місцевою радою.

Етап VI. Прийняття рішення про утворення об'єднаної територіальної громади (регламентується ч. 8 (за певних умов також ч. 9) ст. 7; ч. 2 ст. 8 Закону).

Суб'єкти реалізації етапу: 1) Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада; 2) Верховна Рада України (якщо до складу об'єднаної територіальної громади передбачається входження територіальної громади, розташованої на території суміжного району).

Тривалість етапу: Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада розглядає подання про утворення об'єднаної територіальної громади та приймає відповідне рішення протягом 30 днів, або ж протягом 30 днів з дня набрання чинності рішенням Верховної Ради України про зміну меж відповідних районів. Тривалість розгляду Верховною Радою України питання щодо зміни меж відповідних районів Законом не регламентується. Очікуваний результат етапу: рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради про утворення об'єднаної територіальної громади та про призначення перших місцевих виборів депутатів сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади та відповідно сільського, селищного, міського голови.

Зауваження та рекомендації. Необхідно привернути увагу до необхідності постійного діалогу між представницькими та виконавчими органами влади регіонального рівня під час усього процесу об'єднання територіальних громад, що дозволить уникнути проблем і конфліктів, пов'язаних з нерегламентованістю Законом окремих випадків. Наприклад, не визначено, як має діяти обласна рада, коли нею отримано подання, де в результаті голосування у місцевій раді чи під час референдуму, з'явилися суттєві розбіжності з проектом, на який давала висновок обласна державна адміністрація. Ці та інші проблемні питання, на наш

погляд, можуть бути попереджені та вирішені лише завдяки неперервному діалогу, під час спільних консультацій.

Етап VII. Формування об'єднаної територіальної громади та відповідних органів місцевого самоврядування (ст. 8 Закону, ст. 14-1, ч. 4 ст. 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Суб'єкти реалізації етапу: 1) Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада; 2) члени об'єднаної територіальної громади; 3) органи місцевого самоврядування, сільський, селищний, міський голова територіальної громади, утвореної внаслідок добровільного об'єднання. Тривалість етапу: охоплює час проведення місцевих позачергових виборів, виборів старости, роботи ліквідаційної комісії.

Очікувані результати етапу: 1. Обрано місцеві ради, сільського, селищного, міського голову територіальної громади, утвореної внаслідок добровільного об'єднання.

2. Створено ліквідаційну комісію та проведено заходи щодо припинення в результаті ліквідації органів місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися, як юридичних осіб.

3. Затверджено сільською, селищною, міською радою об'єднаної територіальної громади Положення про старосту.

4. Обрано старост у селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади (з винятком її адміністративного центру).

Зауваження та рекомендації. На наш погляд, окремі аспекти проходження цього етапу ще не знайшли належного законодавчого врегулювання. Так, положення Закону про те, що повноваження органів місцевого самоврядування, сільського, селищного, міського голови територіальних громад, що об'єдналися, припиняються з моменту набуття повноважень новообраними органами місцевого самоврядування, сільським, селищним, міським головою територіальної громади, утвореної внаслідок добровільного об'єднання, суперечить статтям 78 і 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6], де вміщено

вичерпний перелік підстав для дострокового припинення повноважень зазначених органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Відтак, невідкладно слід вносити необхідні зміни. Також має бути врегульовано законодавством і порядок обрання старост. На наш погляд, це доцільно зробити шляхом внесення відповідних змін і доповнень до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

Висновки. Процес добровільного об'єднання територіальних громад, передбачений чинним законодавством, є тривалим (за нашими підрахунками – півтора – два роки) та достатньо складним в організаційному плані. У цьому зв'язку під час підготовки та реалізації його етапів органам публічного управління всіх рівнів необхідно вести неперервний діалог з громадськістю, а також налагодити дієву комунікацію між собою. Чинне законодавство, що регламентує цей процес, потребує невідкладного доопрацювання. У тому числі: прийняття Закону України «Про місцевий референдум», внесення змін і доповнень до законів України: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про вибори депу-

татів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Низка процедурних питань недостатньо деталізована, що потребує досконалого методичного забезпечення, зокрема, розробки таких документів:

- Методики оцінювання та урахування основних умов добровільного об'єднання територіальних громад;

- Методики ініціювання, подання та попереднього розгляду пропозиції щодо добровільного об'єднання територіальних громад;

- Методики розробки, попереднього погодження та ухвалення рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад;

- Рекомендацій Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної стосовно змісту плану організаційних заходів щодо добровільного об'єднання територіальних громад;

- Примірною Положення про старосту.

Подальші дослідження з цієї тематики доцільно зосередити саме на вирішенні виявлених проблемних питань здійснення та методичного забезпечення процесу об'єднання територіальних громад в Україні.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Дробуш І. В. 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>.
2. Матвієнко А. С. Об'єднання територіальних громад: досвід Фінляндії та Латвії / А. С. Матвієнко // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2013. – Вип. 59. – С. 506 – 511.
3. Методика формування спроможних територіальних громад – маршрутна карта і покроковий план для добровільного об'єднання громад, – Г. Зубко // Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248000613.
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157 - VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
5. Проект Закону про добровільне об'єднання територіальних громад: картка законопроекту [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52379.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР 6 зі змінами станом на 12.02.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page>.
7. Уряд затвердив Методику формування спроможних територіальних громад // Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/>

publish/article?art_id=248081369&cat_id=244274160.

8. Хмара К. Об'єднання територіальних громад у контексті пропозицій відповідного проекту Закону України / К. Хмара, Ю. Шаров // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук.пр. – 2013. – Вип. 3 (18). – С. 267 – 275.

REFERENCES:

1. *Drobush I. V.* Ukrupnennya teritorialnih gromad yak neobhidna umova realizatsiyi sotssalnoyi funktsiyi msstsevogo samovryaduvannya (Consolidation of local communities as essential to the realization of the social function of local government) // *Chasopis Natsionalnogo universitetu «Ostrozka akademiya». Seriya «Pravo»*. – 2014. – № 2(10) . – Mode of access : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14divfms.pdf>.
2. *Matvienko A. S.* Ob'ednannya teritorialnih gromad: dosvid Finlyandiji ta Latviyi (Combining local communities: the experience of Finland and Latvia) // *Derzhava i pravo. Yuridichni i politichni nauki*. – 2013. – Vip. 59. – P. 506 – 511.
3. Metodika formuvannya spromozhnikh teritorialnih gromad – marshrutna karta i pokrokoviy plan dlya dobrovilnogo ob'ednannya gromad (Methods of forming capable of communities - route map and step by step plan for voluntary association of communities) // *Uryadoviy portal*. – Mode of access : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248000613.
4. Pro dobrovilne ob'ednannya teritorialnih gromad : Zakon Ukrainy vId 05.02.2015 r. № 157 - VIII (On a voluntary association of communities: Law of Ukraine of 02.05.2015 p. № 157 - VIII). – Mode of access : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
5. Proekt Zakonu pro dobrovilne ob'ednannya teritorialnih gromad : kartka zakonoproektu (Draft Law on voluntary association of communities: card bill). – Mode of access : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52379.
6. Pro mistseve samovryaduvannya v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r. №280/97-VR : zi zminami stanom na 12.02.2015 r (On local government in Ukraine: the Law of Ukraine 21.05.1997 p. № 280/97-VR 6 as amended as of 12/02/2015 p.). – Mode of access : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr/page>.
7. Uryad zatverdiv Metodiku formuvannya spromozhnikh teritorialnih gromad (Government approved method of forming capable of communities // Government portal) // *Uryadoviy portal*. – Mode of access : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248081369&cat_id=244274160.
8. *Hmara K.* Ob'ednannya teritorialnih gromad u konteksti propozitsiy vidpovidnogo projektu Zakonu Ukrainy (Combining local communities in the context of the relevant proposals of the draft Law of Ukraine) // *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya : zb. nauk.pr.* – 2013. – Vip. 3 (18). – P. 267 – 275.

Дрешпак Валерій Михайлович – доктор наук з державного управління, доцент Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
E-mail: profil@ua.fm

Липовська Наталія Анатоліївна – доктор наук з державного управління, професор Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
E-mail: LNA-67@yandex.ru

Dreshpak Valerij Mykhaylovych – doctor of public administration, associate professor Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044, Ukraine
E-mail: profil@ua.fm

Lipovskaya Nataliya Anatoliyivna – doctor of public administration, Full Prof. Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044, Ukraine
E-mail: LNA-67@yandex.ru