

У Головному науково-експертному управлінні розглянутий зазначений законопроект, в якому пропонується визначити підстави та порядок реалізації права територіальних громад на об'єднання.

У законопроекті, як зазначається в його преамбулі, пропонується встановити «порядок об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та надання державної підтримки об'єднаним територіальним громадам». За змістом пояснювальної записки, його метою є створення правових умов та можливостей для «укрупнення ... територіальних громад, що є важливим чинником посилення гарантій місцевого самоврядування, підвищення його ролі у вирішенні питань місцевого значення», «формування дієздатних територіальних громад...», «створення передумов для удосконалення системи органів місцевого самоврядування» (п. 2).

Відповідно до статті 5 законопроекту ініціаторами об'єднання територіальних громад можуть бути сільський, селищний, міський голова, депутати сільської, селищної, міської ради, члени територіальної громади (ч. 1).

За змістом цієї ж статті проекту прийняте в установленому порядку сільською, селищною, міською радою рішення про надання згоди на об'єднання територіальних громад є підставою для сільського, селищного, міського голови для звернення до інших суміжних територіальних громад з пропозицією про їх об'єднання та утворення спільної робочої групи з підготовки проекту договору про об'єднання територіальних громад (ч. 2).

Згідно із ч. 3 ст. 7 проекту Закону схвалений сільськими, селищними, міськими радами проект договору про об'єднання у п'ятиденний строк подається спільною робочою групою Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній державній адміністрації для розгляду та погодження. У разі невідповідності проекту договору про об'єднання умовам об'єднання територіальних громад Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація повертає його спільній робочій групі на доопрацювання разом з відповідним висновком. У разі відповідності – погоджує та подає його Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласній раді для схвалення та прийняття рішення про об'єднання територіальних громад.

Законопроекти аналогічного змісту вже вносились на розгляд парламенту (№ 9590 від 14.12.2011р. (не прийнятий Верховною Радою 17.05.12 р.), № 3849 від 08.01.2014 р. (відкликаний 27.02.14 р.)), а суб'єктами права законодавчої ініціативи в обох випадках був Кабінет Міністрів України. Поданий законопроект переважно повторює зміст положень вказаних законопроектів, зокрема законопроекту № 9590, щодо якого Головне управління вже висловлювало свою позицію. Тому у висновку на даний законопроект Головне управління змушене частково повторити раніше висловлені зауваження та зазначити наступне.

1. Звертає на себе увагу закладене в філософію пропонованого проекту і втілене в його засадничих положеннях помилкове уявлення про юридичну природу та порядок об'єднання територіальних громад, яке виглядає вразливим у концептуальному відношенні та не враховує цілої низки встановлених Конституцією України засад адміністративно-територіального устрою та здійснення місцевого самоврядування в Україні.

1.1. Системний аналіз положень частини першої статті 133, частин першої і третьої статті 140, статті 141, частини першої статті 143 Конституції України свідчить, що в Україні, як і в більшості держав світу, система місцевого самоврядування (первинним суб'єктом якого є територіальна громада) будується відповідно до системи адміністративно-територіального устрою (а не навпаки), яка передбачає поділ цілісної території держави на адміністративно-територіальні одиниці, які є просторовою основою для формування територіальних громад та утворення органів місцевого самоврядування.

Саме такий підхід відображено у частині першій статті 140 Основного Закону, за змістом якої місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Він також простежується у частині третій цієї ж статті, відповідно до якої місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Частини перша і друга статті 141 Конституції України визначають порядок обрання сільських, селищних, міських рад і сільських, селищних, міських голів, а частина перша статті 143 встановлює ключові повноваження територіальної громади села, селища, міста, які вона може здійснювати безпосередньо або через утворені нею органи місцевого самоврядування.

Тож за результатами системного аналізу вищезазначених конституційних положень мож

на дійти висновку, що за Конституцією України система територіальних громад та утворених ними органів місцевого самоврядування знаходиться у нерозривному зв'язку із встановленою у частині першій статті 133 цілісною системою адміністративно-територіальних одиниць, до якої належать АРК, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. У зв'язку з цим є підстави вважати, що відповідно до Основного Закону України статус територіальної громади, яка має право на здійснення місцевого самоврядування як безпосередньо, так і через утворені нею органи місцевого самоврядування, мають жителі тих населених пунктів (сіл або їх об'єднань, селищ, міст), які мають статус адміністративно-територіальних одиниць.

Наявність у частині першій статті 140 Конституції України формулювання, за змістом якого право на місцеве самоврядування має територіальна громада у формі «добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл», обумовлена існуючими реаліями у системі адміністративно-територіального устрою України (на момент прийняття Конституції), коли адміністративно-територіальними одиницями визнавались декілька сіл, які позначались терміном «сільрада». Тож у цитованому конституційному положенні зафіксований існуючий на момент прийняття Основного Закону стан речей з метою не допустити обмеження права жителів уже створених «сільрад» на місцеве самоврядування. Такий підхід дістав відображення в абзаці другому статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», за змістом якого територіальною громадою визнається добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

З огляду на вищевикладене доводиться констатувати, що концепція проекту щодо утворення об'єднаних територіальних громад, які мають єдиний адміністративний центр, без одночасної ліквідації (реорганізації) існуючих адміністративно-територіальних одиниць та створення замість них нових укрупнених територіальних утворень містить ознаки невідповідності цитованим вище положенням розділів IX і XI Конституції України, яка хоч і не забороняє об'єднання територіальних громад, проте нерозривно пов'язує його із системою адміністративно-територіального устрою України, який, звісна річ, не може бути незмінним, раз і назавжди даним, а тому може вдосконалюватися відповідно до потреб суспільства і держави.

Однак у законопроекті фактично пропонується вирішувати питання об'єднання територіальних громад без одночасного вирішення питань адміністративно-територіального устрою. Зокрема, невизначеним залишилося питання щодо територіальних громад населених пунктів, які наразі мають статус адміністративно-територіальних одиниць. У проекті лише передбачено, що «об'єднання територіальних громад не призводить до зміни статусу населених пунктів» (ч. 4 ст. 4 проекту).

При цьому відповідні новели проекту, згідно з якими спочатку приймається рішення ради про надання згоди на об'єднання територіальних громад, проводяться громадські обговорення, надається згода іншими відповідними місцевими радами, утворюється спільна робоча група для підготовки проекту договору, договір схвалюється усіма місцевими радами, погоджується в обласній державній адміністрації, приймається відповідне рішення Верховною Радою АРК, обласною радою, які приймають у разі потреби рішення про внесення на розгляд Верховної Ради України пропозицій щодо зміни меж міст, районів (ст.ст. 7, 8 проекту), не узгоджуються з державно-правовою логікою вирішення відповідних питань. Адже зі змісту законопроекту випливає, що Верховна Рада України при здійсненні своїх конституційних повноважень має керуватись рішеннями відповідних місцевих рад.

Крім того, у законопроекті передбачається можливість об'єднання територіальних громад не тільки сіл, а й селищ та міст, що, на нашу думку, не узгоджується з частиною першою статті 140 Конституції України, згідно з якою територіальною громадою може бути лише «добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл», яке повинно мати статус адміністративно-територіальної одиниці.

**1.2.** Виходячи з того, що за змістом Конституції України система територіальних громад та утворених ними органів місцевого самоврядування нерозривно пов'язана із системою відповідних адміністративно-територіальних одиниць, вважаємо, що питання добровільного об'єднання територіальних громад має вирішуватися на принципово іншій концептуальній основі. Слід враховувати те, що адміністративно-територіальний устрій є способом територіальної організації держави, який засвідчує поділ єдиної, цілісної території держави на відносно відокремлені частини – адміністративно-територіальні одиниці, що є просторовою основою для організації та діяльності не тільки органів місцевого самоврядування, а й місцевих органів державної влади. У зв'язку з цим питання утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, що складають систему адміністративно-територіального устрою, об'єктивно є питаннями не тільки місцевого, а й державного значення, тобто такими, що поєднують у собі місцеві та державні інтереси. На державній природі цих питань неодноразово наголошував у своїх рішеннях Конституційний Суд України, у зв'язку з чим можна дійти висновку, що такі питання не можуть вирішуватися виключно відповідними територіальними громадами та утвореними ними органами. Запропоноване ж у проекті «погодження» питань об'єднання територіальних громад Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, обласними державними адміністраціями (ч.3 ст. 7 проекту), на наш погляд, не є імперативним волевиявленням держави у відповідному питанні, що мало б відбуватись при його вирішенні.

**1.3.** За змістом відповідних положень Конституції України (пункт 13 частини першої статті 92) порядок вирішення питань територіального устрою, включаючи порядок утворення, ліквідації адміністративно-територіальних одиниць та параметри, яким вони мають відповідати, має визначатися спеціальним законом України про територіальний устрій, а не законом про добровільне об'єднання територіальних громад, який, на нашу думку, не призначений для регулювання відповідних питань і не має самостійного предмета законодавчого регулювання, оскільки певна частина порушених у ньому питань, що стосується адміністративно-територіального устрою, може бути врегульована у законі про територіальний устрій України, як того вимагає Конституція України; деякі питання можуть бути врегульовані шляхом внесення змін до базового Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Натомість у законопроекті пропонується врегулювати частину суспільних відносин з приводу об'єднання територіальних громад, які за своєю природою мають бути врегульовані саме в законі про територіальний устрій України, чим фактично створюються передумови для змін первинної ланки системи адміністративно-територіального устрою України за відсутності належної законодавчої основи. При цьому у законопроекті, який не містить чіткого механізму вирішення питань адміністративно-територіального устрою, ключова роль у вирішенні певних питань, які мають бути вирішені в законі, відводиться відповідним органам виконавчої влади.

Приміром, за змістом проекту держава здійснює фінансову підтримку об'єднання територіальних громад сіл та селищ шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади у разі, коли межі території новоутвореної об'єднаної територіальної громади повністю відповідають межах, визначеним перспективним планом формування територіальних громад Автономної Республіки Крим, області (ч. 1 ст. 11 проекту Закону).

Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області розробляється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідною обласною державною адміністрацією згідно з методикою формування спроможних територіальних громад і охоплює всю територію Автономної Республіки Крим, області. Методика формування спроможних територіальних громад розробляється

центральним органом виконавчої влади  
, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування, та  
затверджується Кабінетом Міністрів України  
(ч. ч. 1 та 2 ст. 12 проекту Закону).

Однак, передбачений у проекті механізм суперечить ідеології добровільного об'єднання територіальних громад, які зобов'язані по суті керуватися не законом, а перспективним планом формування територій громад відповідного регіону, згідно з методикою формування «спроможних» територіальних громад, що затверджується Кабінетом Міністрів України. Це відображається в тому, що законопроект фактично позбавляє державної підтримки ті громади, які не приймуть відповідних рішень про начебто «добровільне» об'єднання територіальних громад на основі «планів» Уряду.

Такий механізм, на наш погляд, не тільки зводить нанівець роль закону, в якому, як зазначалося вище, мають бути всебічно врегульовані відповідні питання, а й не має під собою відповідної конституційної основи. Адже Конституція України не передбачає можливості затвердження Кабінетом Міністрів України рішень Верховної Ради АРК, обласної, Севастопольської міської рад ,  
якими схвалюватимуться за поданням відповідних місцевих органів виконавчої влади перспективні плани формування громад відповідних регіонів.

Крім того, Конституція не передбачає можливості прийняття рішень обласними радами, які є обов'язковими до виконання сільськими, селищними та міськими радами.

**1.4.** Практична реалізація законопроекту у разі його прийняття у запропонованому варіанті навряд чи дасть змогу сформувати самодостатні територіальні громади, які володіли б відповідними матеріальними, фінансовими ресурсами та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на їх органи завдань та функцій чи покращити якість надання адміністративних, соціальних, громадських послуг населенню громад, що задекларовано у пояснювальній записці. Адже очевидним є те, що формування об'єднаних територіальних громад, середня чисельність яких складатиме 9 тисяч осіб, що проживатимуть у середньому в 16 населених пунктах, очікувана середня площа яких становитиме близько 400 кв. км, а відстань від адміністративного центру об'єднаної територіальної громади до найвіддаленішого населеного пункту такої громади визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг (адміністративних, соціальних та інших послуг), що

надаються на території такої громади (час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не повинен перевищувати 30 хвилин), є сумнівним з точки зору можливості практичної реалізації, і призведе до відчуження громадян не лише від влади, а й від відповідних адміністративних та інших послуг, у зв'язку з чим таке укрупнення територіальних громад виглядає надмірним і не містить належного обґрунтування.

До того ж, виходячи з того, що «переважна частина нових громад буде створена на базі районів, що існували в УРСР до адміністративно-територіальної реформи 1954-1960 років» (с. 4 пояснювальної записки), є підстави вважати, що процес формування об'єднаних територіальних громад має, очевидно, супроводжуватися реформуванням таких адміністративно-територіальних одиниць, як райони, питання утворення та ліквідації яких за змістом Конституції належить до повноважень Верховної Ради України. Адже, виходячи із наведених вище параметрів, яким мають відповідати об'єднані громади, у районах може бути створено три-чотири, а іноді навіть дві об'єднані територіальні громади, що ставить під сумнів доцільність існування існуючого районного рівня системи адміністративно-територіального устрою України.

**1.5.** У пункті 3 розділу IV проекту «Прикінцеві положення» пропонується шляхом внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» запровадити посаду сільського старости, який є представником виконавчих органів сільської, селищної ради у даному селі, селищі. Відповідно до проекту сільські старости включені як складові елементи системи місцевого самоврядування, встановленої у статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (підпункт 1 пункту 3 розділу IV проекту).

Пропоновані новели викликають сумніви з точки зору їх конституційності. Адже за змістом відповідних положень Конституції України, в якій відповідні посадові особи не згадуються, система місцевого самоврядування на рівні територіальних громад включає лише територіальну громаду, сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також органи самоорганізації населення (частини третя та шоста статті 140), що дістало відповідне відтворення у статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою до системи місцевого самоврядування включений також сільський, селищний, міський голова як посадова особа, яка за змістом частини другої статті 141 Конституції України очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях, хоча об'єктивно він не є самостійним елементом відповідної системи.

Таким чином, Основний Закон України не передбачає можливості запровадження такої посадової особи місцевого самоврядування як сільський староста. Що ж стосується жителів сіл та селищ, які не є адміністративно-територіальними одиницями, то вони за змістом частини шостої статті 140 Конституції України, статті 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закону України «Про органи самоорганізації населення» можуть лише створювати з дозволу відповідних рад органи самоорганізації населення.

Крім того, пропозиція включити до системи місцевого самоврядування сільського старосту не узгоджується із закономірностями побудови цілісних соціальних систем. Це пояснюється тим, що за змістом законопроекту така уповноважена особа фактично є посадовою особою виконавчого органу сільської, селищної ради, у зв'язку з чим входить до системи місцевого самоврядування разом з відповідним виконавчим органом як його посадова особа, а тому потреби виділяти сільського старосту як окремий елемент у системі місцевого самоврядування немає.

Не можна назвати вдалим і пропоноване у проекті регулювання статусу сільського старости. За приклад може слугувати частина друга та третя пропонованої нової статті 14<sup>1</sup> Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (підпункт 3 пункту 3 розділу IV проекту), згідно з якими староста виконує свої функції за контрактом (угодою), укладеним між ним та виконавчим комітетом сільської, селищної ради; контрактом (угодою) на основі цього Закону визначаються обсяг функцій старости, розмір оплати його послуг, інші умови за згодою сторін. Цитовані приписи містять ознаки невідповідності частині другій статті 19, частині третій статті 140, частині першій статті 144, статті 146, за змістом яких органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти виключно в межах повноважень, встановлених Конституцією та законами України.

**2.** Низку зауважень викликають положення проекту щодо процесуального забезпечення об'єднання територіальних громад (див., насамперед, розділ II), однак детальний розгляд відповідних конкретних недоліків позбавлений сенсу, оскільки вони здебільшого є похідними від його концептуальних недоліків, про які йшлося вище, та знаходяться у системному зв'язку із останніми.

Крім того, необхідно зазначити, що системний аналіз статті 5 не дає повного уявлення про роль громадського обговорення у процесі об'єднання територіальних громад. На наш погляд, у даному випадку слід передбачити проведення обов'язкового консультативного референдуму, який має розглядатися як форма участі територіальної громади у



вирішенні питань адміністративно-територіального устрою.

**3.** Зауваження до даного законопроекту не вичерпуються вищевикладеним, але Головне управління не вбачає потреби в їх докладному викладенні у цьому висновку з огляду на його концептуальну вразливість у цілому.

Звертаємо увагу на те, що відповідно до ч. 2 ст. 94 Регламенту Верховної Ради України наявність у положеннях проекту приписів, які суперечать Конституції України, є підставою для його повернення без включення до порядку денного та розгляду на пленарному засіданні.

**Узагальнюючий висновок: за результатами розгляду в першому читанні законопроект доцільно відхилити.**

**Керівник Головного управління**  
**В. І. Борденюк**

Вик.: В.О. Гергелійник

Розміщення та верстка : Святослав Грабовський (взято з сайту [Верховної Ради України](#))