

**ДОБРОВІЛЬНЕ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В
УКРАЇНІ ТА ОКРЕМИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ**

Поляруш-Сафроненко Світлана Олександрівна,
к.ю.н., доцент,
доцент кафедри конституційного права
та теоретико-правових дисциплін
Білоцерківський національний аграрний університет
м. Біла Церква, Київської обл., Україна

Анотація:

Об'єднання територіальних громад здійснюється з метою децентралізації влади та задля забезпечення кращої якості послуг, що надаються членам територіальних громад при створенні самостійних адміністративних одиниць шляхом об'єднання невеликих сіл, селищ та міст. Досліджено проблеми об'єднання територіальних громад в окремих Європейських країнах на прикладах Польщі, Чеської Республіки, Німеччини.

Проведенно аналіз поєднання децентралізації та державної підтримки щодо удосконалення фінансової самостійності і удосконалення ефективності місцевого управління.

В статті запропоновано висновки та рекомендації спрямовані на удосконалення: а) комунікації між владою та громадянами; б) повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади; в) ефективного використання фінансових ресурсів; г) покращення якості кадрів місцевого самоврядування та об'єднаних територіальних громад.

Ключевые слова: об'єднання територіальних громад, окремі країни Європейського союзу, Польща, Чеська Республіка, Німеччина, удосконалення діяльності територіальних громад.

З часу проголошення незалежності України розпочалася реформа

місцевого самоврядування. Необхідність такої реформи була продиктована «Декларацією про державний суверенитет України» прийнятою 16 липня 1990 року та Актом про незалежність України. Конституційний договір України від 8 червня 1995 року, що був прийнятий між Верховною Радою України та Президентом України, проголосив основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні. Дія названого договору передбачалася на період до прийняття нової Конституції України. Сторони дійшли згоди, що до прийняття нової Конституції України організація та функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування має здійснюватися на засадах, визначених Законом "Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні" від 18 травня 1995 року. Стаття 4 названого закону закріплювала, що «місцеве самоврядування в Україні здійснюється через територіальну самоорганізацію громадян безпосередньо та через органи місцевого самоврядування» які обираються безпосередньо громадянами України, що проживають на території відповідно міста, селища, села [1].

Отже, ще до прийняття Конституції України уже в Українській РСР розпочалась реформа місцевого самоврядування.

Процедура децентралізації та об'єднання територіальних громад була затверджена Законом України від 5 лютого 2015 року «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Закон регулює принципи та відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад.

Добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням принципів: 1) конституційності та законності; 2) добровільності; 3) економічної ефективності; 4) державної підтримки; 5) повсюдності місцевого самоврядування; 6) прозорості та відкритості; 7) відповідальності (ст. 2 названого Закону). Суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ,

міст. Об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище, – селищною, центром якої визначено село, – сільською (ст. 3), Закон визначає форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад [2].

Отже, діючий закон регулює процедури децентралізації та форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад.

О. Гончаренко вважає, що у сучасних європейських країнах децентралізація є способом організації публічної влади за якого адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, встановлених законодавством та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання у їх діяльність може відбуватись винятково з метою нагляду за законністю в передбачених законом випадках і відповідних формах.

На її думку, таке розуміння децентралізації найбільш поширене у сучасних світових і європейських конституціях [3, с. 44]. О. Гончаренко робить висновок про важливість повноважень місцевих самоврядних одиниць про їх можливості звернення до органів конституційного контролю за захистом.

Так, у Німеччині землі чи регіони мають право подати в суд на центральний уряд за порушення їхньої компетенції відповідно до федеральної конституції. Право подання до конституційних судів мають органи місцевого самоврядування в Польщі, Чеській Республіці та ін. [3, с. 46].

Отже, О. Гончаренко підкреслює, що у сучасних європейських країнах децентралізація є не тільки способом організації публічної влади, а й їх можливістю звертатися до органів конституційного контролю за захистом.

О. Марцеляк досліджує децентралізацію влади як одну з ключових реформ. На його думку, це «дозволяє не лише розвивати місцеве

самоврядування, але й зміцнювати демократичні інститути, посилюючи зв'язок між громадянами та владою» Він вважає, що «основною ідеєю децентралізації є створення умов, за яких органи місцевого самоврядування забезпечать більше повноважень, ресурсів і можливостей для вирішення питань, які стосуються їх громади». Він підкреслює той факт, що названий «процес допомагає ефективнішому розподілу державних функцій, забезпечує прозорість прийнятих рішень і залучає громадян до управління на місцевому рівні» [4, с. 302].

О. Марцеляк робить висновки про те, що децентралізація влади в сучасних умовах виступає важливим напрямом державотворення, який забезпечує ефективне управління, розвиток регіонів і залучення громадян до політичного життя. Для України децентралізація стала не лише інструментом демократизації, а й великим механізмом забезпечення стійкості держави в умовах війни [4, с. 306].

Отже, О. Марцеляк децентралізацію влади в Україні пов'язує з розвитком місцевого самоврядування та важливим напрямом державотворення, що забезпечує стійкість України в умовах повномасштабної війни з росією.

М. Горбатюк проаналізував і систематизував ключові ризики та проблеми, які виникли в ході здійснення в Україні реформи місцевого самоврядування і фінансової децентралізації, а саме: а) погана комунікація між владою та громадянами; б) неузгодженість повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади й між радами об'єднаних територіальних громад та районними державними адміністраціями й районними радами; в) забезпечення спроможності утворених громад; г) низька якість кадрів органів місцевого самоврядування, а також неефективне використання фінансових ресурсів [5, с. 25-26]. М. Горбатюк переконаний, що перспективи подальшого удосконалення діяльності об'єднаних територіальних громад (ОТГ) та місцевого самоврядування в Україні слід зосередити на: а) з'ясуванні позицій суб'єктів самоврядування різних рівнів у сучасних нових умовах життєдіяльності; б) вивченні трансформації системи взаємодії між

керівництвом ОТГ та районною, обласною і центральною владою, а також бізнес-структурами; в) розгляді зміни форм і цілей діяльності політичних партій на локальному рівні, особливостей їх участі у роботі рад ОТГ та виборчих кампаніях; г) поглибленні розуміння чинників та факторів, що впливали на гальмування реформи; д) аналізі проблем, пов'язаних із відсутністю законодавчого оформлення та реального розподілу повноважень між радами ОТГ і структурами влади на районному рівні тощо [5, с. 36].

Отже, на думку М. Горбатюка реформа місцевого самоврядування та децентралізація влади збільшила повноваження та фінансові можливості місцевого самоврядування і об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Він пропонує подальші дії щодо реформування ОТГ і місцевого самоврядування в Україні.

Україна, в процесі реформування місцевого самоврядування, постійно прагне якомога повніше використовувати досвід європейських країн. В подальшому ми зупинимося на характеристиці територіального поділу та децентралізації місцевої влади в Польщі і Чеській республіці. Так, А. Чиркін робить висновок про те, що Республіка Польща подає реальний приклад організації та проведення системної реформи з удосконалення територіальної організації публічної влади, що ґрунтується на засадах правової, демократичної соціальної державності, оптимальної децентралізації та автономії місцевого самоврядування, імплементації європейських стандартів у цій сфері [6, с. 94]. Він же, досліджуючи реформу в сфері публічного управління Чеської Республіки у зв'язку з її вступом до Європейського Союзу, умовно ділить реформу на три послідовні етапи: а) формування крайового рівня публічного управління; б) створення так званих «муніципалітетів з розширеними повноваженнями» і припинення повноважень районних адміністрацій державного управління; в) реформа державного управління, зокрема на рівні центральних органів влади [7, с. 157].

Отже, А. Чиркін пропонує враховувати досвід країн Європейського Союзу в реформуванні муніципальної влади в Україні.

Конституційний лад у землях Німеччини відповідає принципам республіканської, демократичної та соціальної правової держави в дусі Основного закону ФРН. Громадам гарантоване право регулювати в рамках закону під власну відповідальність усі питання місцевої спільноти. Об'єднання громад також мають право на самоврядування в рамках своєї визначеної законом сфери відповідальності. Забезпечення самоврядування включає в себе також засади самостійної фінансової відповідальності; до цих засад належить також пов'язане з економічною владою джерело податків, яким громада володіє із правом установаження місцевої ставки податку (ст. 28) [8].

Отже, місцеве самоврядування та об'єднання громад Німеччини закріплено в Конституції ФРН. Громадянам на території об'єднаних громад забезпечується самоврядування у сфері управління та фінансів.

Підводячи підсумки дослідження пропонуємо висновки і рекомендації.

Реформа місцевого самоврядування в Україні розпоочалася з 16 липня 1990 року з прийняттям Декларації про державний суверенитет Української РСР. Процедури децентралізації та форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад (ОТГ) урегульовані Законом України від 5 лютого 2015 року.

Децентралізація влади в Україні сприяє розвитку місцевого самоврядування та державотворенню на муніципальному рівні, що забезпечує стійкість України в умовах повномасштабної війни з росією. Реформа місцевого самоврядування та децентралізація муніципальної влади удосконалили повноваження та фінансові можливості місцевого самоврядування і ОТГ.

У сучасних європейських країнах децентралізація та об'єднання територіальних громад є способом організації публічної влади та можливістю звертатися органам місцевої влади за захистом. У Німеччині землі чи регіони мають право подати в суд на центральний уряд за порушення їхньої компетенції відповідно до федеральної конституції.

Громадянам Німеччини на території об'єднаних громад забезпечується

реалізація повноважень у сфері управління та фінансів. Право подання до конституційних судів в зарубіжних країнах мають органи місцевого самоврядування в Польщі, Чеській Республіці, включаючи і ОТГ.

Рекомендуємо доповнити ст. 9 п.1 Закону України від 5 лютого 2015 року «Про добровільне об'єднання територіальних громад» таким змістом: Держава здійснює інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну, фінансову та судову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1995, № 18, ст.133.

2. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 року. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2015, № 13, ст.91. Поточна редакція від 14.05.2020.

3. Гончаренко О.А. Принципи функціонування децентралізованої моделі управління в європейських країнах. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.google.com>.

4. Марцеляк О.В. Децентралізація влади як пріоритетний напрям сучасного вітчизняного державотворення. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2025. Серія ПРАВО. Випуск 90: частина 1. С. 301-307.

5. Горбатюк М. Реформа децентралізації в Україні: проблеми здійснення в умовах суспільної кризи. *Політичні дослідження*. 2021. № 1. С. 22-40.

6. Чиркін А.С. Територіальна організація місцевого самоврядування в Польщі в аспекті принципу верховенства права. *Верховенство права як основа сучасного конституціоналізму. VI Тодиківські читання: збірка тез наукових доповідей і повідомлень Міжнародної наукової конференції (м. Харків, 27-28*

вересня 2013 р.). Харків: Права людини, 2013. С. 93-94.

7. Чиркін А. С. Конституційні засади організації місцевого самоврядування в Польщі, Угорщині, Чехії. Дис. к.ю.н. спеціальність 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2017. С. 151-172.

8. Основний закон Федеративної Республіки Німеччина від 23 травня 1949 р. останні зміни внесено 19 грудня 2022 р. Оновлено: 02.04.2024 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://handbookgermany.de/uk/basic-law>