

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v1.2023.2>

І. В. Міщук
orcid.org/0000-0002-1491-161X
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного права та галузевих дисциплін
Національного університету водного господарства та природокористування

ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЦЕСУ ВИХОДУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ З ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Постановка проблеми. Україна обрала свій шлях до Євроінтеграції, тому реформа децентралізації була одним з небагатьох кроків на підтвердження нашого рішення. Було прийнято низку нормативно-правових актів, зокрема Закон України №157-VIII від 05.02.2015 року «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [1] з назви якого вже зрозуміло, що громади можуть добровільно об'єднуватися між собою, можуть виходити з ОТГ, але механізму самого виходу не прописано. Законом України «Про місцеве самоврядування» передбачена можливість виходу територіальних громад із ОТГ. Але на жаль, також не визначений чіткий механізм цього процесу, що значно ускладнює юридично оформити такий вихід.

Варто зазначити, що за волею мешканців територіальних громад вони можуть об'єднатися, але якщо мешканці певної територіальної громади бажають відокремитися чи об'єднатися з іншими територіальними громадами, яку тоді процедуру варто провести для виходу. Цікавим для дослідження є законодавчо закріплена процедура виходу з об'єднаної територіальної громади в державах Європи.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Серед науковців, які зосередили увагу на дослідженні питання можливість виходу територіальних громад із ОТГ, були Колодій О., Нестор В., Гайдар М., Крат М., Потапенко С., та інші. Зазначимо, що для більш повного розкриття теми, нами було проаналізовано офіційні законодавчі джерела: Конституцію України [2], Закон України «Про місцеве самоврядування» [3], Закон України «Про об'єднанні територіальні громади» [1], також законодавство країн Європи, зокрема Закон Польщі «Про гмінне самоврядування» [4] та Закон «Про місцеве самоврядування Англії» [5].

Мета роботи дослідити та проаналізувати характерні особливості та можливість застосування процесу виходу територіальної громади з об'єднання територіальних громад.

Формулювання завдання дослідження полягає в ознайомленні з процесом виходу з об'єднаної територіальної громади, аналіз проблемних питань законодавства у цій сфері та дослідження процесу виходу з об'єднаної територіальної громади в країнах Європи.

Виклад основного матеріалу. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у ст. 6 зазначає, що територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом [1, ст. 6], але цікавим є той факт, що в даному нормативно-правовому акті не прописано саму процедуру виходу, тобто не прописаний алгоритм як саме суб'єкту місцевого самоврядування можна вийти з об'єднаної територіальної громади.

Аналізуючи законодавство України, варто звернутися до Конституції України, а саме ст. 140 у якій вказується, що 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 [2, ст. 140].

Тобто якщо об'єднання територіальних громад має відбуватися добровільно та за згодою жителів цієї територіальної громади, то відповідно і процес виходу з ОТГ має також відбуватися без примусу та за згодою мешканців територіальної громади.

Доцільно буде звернутися до Закону України «Про місцеве самоврядування», де в ст. 6 зауважується, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову. Добровільне об'єднання територіальних

громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна. Вихід зі складу сільської громади здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади [3, ст. 6].

Сьогодні є дуже багато прикладів того, що певна територіальна громада бажає відділитися від об'єднаної територіальної громади, але як це правильно зробити ніхто не знає. Одним з таких прикладів є село Устеріки, що на Івано-Франківщині, яке веде боротьбу за вихід із Білоберізької ОТГ і перехід до Верховинської громади, яка об'єднала гірські селища. Селяни побоюються, що можуть залишитися без медпункту, діти залишаться без дитячого садочку та школи, а з гірським ландшафтом дістатися до центру Білоберізької сільської територіальної громади буде проблематично та затратно по часу [6]. Таких прикладів є безліч, і це не про те, що українське суспільство не готове до децентралізації, це про доступність до критичної інфраструктури.

Згадка про можливість виходу територіальної громади з ОТГ є і цей процес навіть дозволено на законодавчому рівні у формі референдуму, але інформації щодо самого алгоритму його проведення майже немає. На нашу думку, було б доцільно внести зміни до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і вказати на необхідність законодавчо закріпленого процесу виходу територіальної громади з об'єднаної територіальної громади, вказати на необхідність визначення термінів проведення даного процесу тощо. На сьогодні вхід в об'єднану територіальну громаду нагадує вхід в пастку з якої де-юре вихід є, але де-факто ніхто не знає як це зробити.

Це є гострою проблемою сьогодні, адже не завжди жителі громади бажають надалі продовжувати перебувати в певній об'єднаній територіальній громаді. Причини на це можуть бути різні, інколи вони дійсно дріб'язкові, але є і випадки, такі як проблеми з логістикою та доступом до критичної інфраструктури, коли дійсно важливо вийти з одного об'єднання територіальних громад та приєднатися до іншого задля ефективного функціонування та розвитку громади.

Варто зазначити, що єдиною процедурою виходу територіальної громади зі складу об'єднаної територіальної громади є передбачена п. 7 Прикінцевих та перехідних положень до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну

громаду, шляхом місцевого референдуму можуть прийняти рішення про вихід з цієї громади лише за умови наявності фінансово-матеріальної бази, достатньої для забезпечення здійснення кожною з цих громад функцій і повноважень місцевого самоврядування відповідно [3]. Але детальніше пояснення цієї норми відсутнє, що дає нам право стверджувати, що ця норма є законодавчо прописаною, але на практиці не застосовується через не достатнє законодавче тлумачення, що вказує на ще одну проблему Українського законодавства саме у сфері регулювання процесу об'єднання територіальних громад.

Цікавим є те, що аналізуючи законодавство країн Європи можна зауважити, що вони також законодавчо не закріплюють процедуру виходу з їхніх так званих об'єднаних територіальних громад. До прикладу Республіка Польща у законі «Про гмінне самоврядування» зазначає, що з метою підтримки ідеї територіального самоврядування та захисту спільних інтересів гміни можуть створювати об'єднання [6, ст. 58]. Закон містить положення про розпуск органів самоврядування гміни, про процес за яким посадову особу місцевого самоврядування можуть звільнити з посади, але ніяк не про процес виходу територіальної громади з об'єднання територіальних громад.

Правовий статус органів місцевого самоврядування у Федеративній Республіці Німеччини, порядок їх утворення і функціонування визначаються, насамперед, конституціями та законодавством окремих земель. Основний закон ФРН від 1949 року закріплює, що територіальними одиницями у ФРН є землі, округи та громади [7, с. 131].

Всі муніципальні утворення в Німеччині є юридичними особами, мають відособлене майно, самостійний бюджет, а також право вступати в юридично значимі відносини з третіми особами, бути позивачем і відповідачем у суді, діяти через власні органи управління. Завдання місцевого самоврядування регулюються федеральними й земельними законами. Держава делегує частину своїх функцій органам самоврядування, тому громади й райони виконують покладені на них функції або як інститути самоврядування, або від імені держави й за розпорядженням державного органу в рамках делегованих їм функцій. При делегуванні повноважень центральними або регіональними органами влади органи самоврядування повинні, наскільки це можливо, мати право вибору в їх здійсненні залежно від місцевих умов, тобто мати відповідні гарантії для їхнього здійснення. Крім того, державні органи у процесі прийняття рішень, які безпосередньо стосуються місцевого самоврядування, повинні консультиватися з цими органами [7, с. 133].

З вище вказаного можна зробити припущення, що процес виходу територіальної громади з об'єднання територіальних громад зазначений в відповідному законі окремої землі, але в цьому ми невпевнені. Навіть якщо наша теорія є правильною, ми вважаємо це неправильним закріпленням процесу, на нашу думку процес виходу з ОТГ має бути прописаний в окремому законодавчому акті, який регулює добровільне об'єднання громад і його процедура проведення має бути єдиною та чіткою, відповідно з зазначенням всіх строків проведення даного процесу.

Розглянемо ще представника англосаксонської моделі децентралізації, а саме Англію. Цікавим є те, що в Об'єднаному Королівстві децентралізація має назву деволюції, що означає наділення регіонів країни правом на автономію. Акт про місцеве самоврядування Британії, який містить в собі: а) положення про оновлену систему адміністративно-територіального поділу; б) положення про дволанкову систему місцевого самоврядування; в) зазначені матеріально-фінансові основи місцевого самоврядування, тощо [8].

У Сполученому Королівстві існують чотири системи місцевого самоврядування – по одній на кожну історичну частину країни. Відповідно, є чотири підходи до міського самоврядування. Загальна, «спільна» для усіх чотирьох історичних частин країни система місцевого самоврядування на сучасному етапі відсутня [8, с. 75].

Як бачимо об'єднання територіальних громад відбувається і є законодавчо закріплене, але про процес виходу з даного об'єднання інформації в законодавстві Великої Британії також немає.

Висновки. Отже, досліджуючи процес виходу суб'єкта місцевого самоврядування з об'єднаної територіальної громади, можемо зазначити, що його на практиці не існує. Тобто об'єднання територіальних громад нагадує пастку, з якої немає виходу, адже де-юре процес виходу є зазначений, але де-факто ніхто його не може застосувати через відсутність законодавчо закріпленої процедури його реалізації.

Розглядаючи законодавство України ми знайшли норму, що зазначає про процес виходу те, що він має проводитися через референдум і на цьому вся законодавчо закріплена інформація закінчується. Ні опису процедури підготовки до референдуму на якому буде поставлено питання про вихід суб'єкта місцевого самоврядування з об'єднаної територіальної громади, ні чітко визначених строків проведення цього референдуму в жодному аналізованому нами нормативно-правовому акті не було описано.

Ми також досліджували процес виходу суб'єкта місцевого самоврядування з об'єднаної територіальної громади країн Європи: Республіка Польща, Федеративна республіка Німеч-

чина та Велика Британія і можемо зазначити одну спільну рису з Україною в сфері виходу з ОТГ це те, що його на практиці не існує, тобто Україна реформувала в своє законодавство процес децентралізації за алгоритмом країн Європи і разом з тим перейняла і проблемні питання, які там не були вирішені.

Проведене дослідження не претендує на остаточне вирішення усіх аспектів обраної проблеми. Перспектива подальшого дослідження може бути спрямована на детальний порівняльно-правовий аналіз законодавства України і Європейських країн щодо норм які регулюють процес об'єднання територіальних громад та визначення його проблемних аспектів.

Література

1. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015р. №157-VIII (дата звернення 09.08.2022) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
2. Конституція України від 28.06.1996р. № 254к/96-ВР (дата звернення 09.08.2022) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 25.05.1997р. № 280/97-ВР (дата звернення 09.08.2022) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Закон Польщі «Про гмінне самоврядування» від 8 березня 1990 р (дата звернення 09.08.2022) URL: <https://www.csi.org.ua/publications/zakon-pro-gminne-samovryaduvannya-vid-8-b/>
5. Local Government Act 1972 Chapter 70 URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/70/introduction>
6. Устеріки хочуть вийти зі складу ОТГ – закон не передбачає, Kurs: новини Прикарпаття, аналітика, дискусія, Івано-Франківськ, 2016р. URL: https://kurs.if.ua/newsusteriky_hochut_vyity_zi_skladu_otg_zakon_ne_peredbachaie_46986.html/
7. Колодій О. М. Процес децентралізації: Німецький досвід в Українських реаліях, Інвестиції: практика та досвід № 17/2018. С. 130–134
8. Нестор В. Місцеве самоврядування в Великобританії за часів деволюції влади, Юридичний вісник, 2020/6. С. 62–67

Анотація

Мищук І. В. Характеристика процесу виходу територіальної громади з об'єднання територіальних громад. – Стаття.

У статті проаналізовано проблемні аспекти виходу територіальної громади з об'єднання територіальних громад, та визначено основну рису цього процесу, а саме його закріпленість в нормі законодавства та неможливість застосування його на практиці через брак знань та офіційного законодавчого механізму.

Охарактеризовано законодавство України, зокрема Конституцію України, Закон України «Про місцеве самоврядування», Закон України «Про об'єднання територіальних громад». Визначено важливість внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» саме у сфері встановлення законодавчо закріпленого процесу (механізму)

виходу територіальної громади з об'єднаної територіальної громади, з вказівками щодо визначення термінів проведення даного процесу та описом стадій цього процесу, адже відсутність такої процедури є моментом правової невизначеності.

Проаналізовано можливі проблеми для жителів територіальних громад, які бажали б вийти з об'єднаної територіальної громади. Досліджено законодавство країн Європи щодо процесу виходу з об'єднаної територіальної громади, зокрема, законодавство Республіки Польщі, Федеративної Республіки Німеччини та Великої Британії. Доведено, що є спільна риса для всіх цих країн, у сфері процесу виходу з об'єднання територіальних громад, це відсутність законодавчого визначення даного процесу. Тобто де-юре він зазначений, але де-факто його ніхто не може застосувати на практиці через відсутність вказівок для його виконання.

Окреслено перспективні напрямки подальших наукових досліджень, до яких можна віднести детальний порівняльно-правовий аналіз законодавства України і Європейських країн щодо норм які регулюють процес об'єднання територіальних громад та визначення його проблемних аспектів.

Ключові слова: об'єднання територіальних громад, територіальна громада, процес виходу з об'єднаної територіальної громади, місцеве самоврядування, законодавче закріплення, проблематика реформи децентралізації.

Summary

Mishchuk I. I. Characteristics of the process of withdrawal of a territorial community from the association of territorial communities. – Article.

The article analyzes the process of exit of the territorial community from the union of territorial communities, and identifies the main feature of this process, namely its enshrined in the legislation and the impossibility of its application in practice due to the lack of knowledge and official legislative interpretation.

Our work examines the legislation of Ukraine, such as the Constitution of Ukraine, the Law «On Local Self-

Government», the Law «On Unification of Territorial Communities» based on which we can form an appeal to the legislator regarding the introduction of amendments to the Law of Ukraine «On the Voluntary Unification of Territorial Communities» specifically in the area of establishing a legally established process for the exit of a territorial community from a united territorial community, with instructions for determining the terms of this process and a description of the stages of this process.

Also reflecting on the fact that the lack of a prescribed process of exit from the united territorial community in the legislation creates problems for residents of territorial communities, based on the example of the village of Usteryki, in Ivano-Frankivsk region, which is expressed a wish about exiting from the Beloberezka united territorial community, because the villagers are afraid that they may be left without a medical center, children will be left without a kindergarten and a school, and with the mountainous landscape, it will be problematic to get to the center of the territorial community. There are many such examples, and this once again indicates the acuteness of this problem and the importance of its solution.

We also decided to get acquainted with the legislation of European countries regarding the process of exit from the united territorial community, we analyzed the legislation of Poland, Germany and England and we can name a common feature for all these countries in the area of the process of exit from the association of territorial communities, which is the absence of a legislative definition of this process. That is, de jure it is specified, but de facto no one can apply it in practice due to the lack of instructions for its implementation.

Prospective directions for further scientific research are outlined, which include a detailed comparative legal analysis of the legislation of Ukraine and European countries regarding the norms that regulate the process of unification of territorial communities and the determination of its problematic aspects.

Key words: united territorial communities, exit process, legislative consolidation, issues of decentralization reform.