

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯДКУ ВХОДУ І ВИХОДУ З ДОБРОВОЛЬНО ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Досліджується низка питань, що виникли у зв'язку з прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Розглядається конституційно-правовий порядок входу і виходу громад з добровільного об'єднання. Досліджується роль статутів територіальних громад у системі місцевого самоврядування, а також основні проблеми, що виникають у зв'язку з їх прийняттям та реалізацією.

Ключові слова: територіальна громада, органи самоорганізації населення, загальні збори громадян, інвентаризація, статут територіальної громади.

Коновейчук Х. Б. Законодательное регулирование порядка входа и выхода из добровольно объединенной территориальной общины

Исследуется ряд вопросов, возникших в связи с принятием Закона Украины «О добровольном объединении территориальных общин». Рассматривается конституционно-правовой порядок входа и выхода общин с добровольного объединения. Исследуется роль уставов территориальных общин в системе местного самоуправления, а также основные проблемы, возникающие в связи с их принятием и реализацией.

Ключевые слова: территориальная община, органы самоорганизации населения, общее собрание граждан, инвентаризация, устав территориальной общины.

Konoveychuk H. B. Legislation regulating the entry and exit of voluntary associations of territorial communities

The paper examines a number of issues that have arisen in connection with the adoption of the Law of Ukraine "On a voluntary association of local communities." We consider the constitutional and legal order of entry and exit of voluntary community association. The role of the statutes of local communities in the local government system and the main issues arising in connection with their adoption and implementation.

Keywords: local community, community organizations, citizens' general assembly, inventory, status territorial community.

Відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальні громади можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську громаду¹. Порядок такого об'єднання регулюється Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Розділ II цього закону визначає поетапну процедуру об'єднання територіальних громад, від першого етапу – ініціювання і до моменту створення органів місцевого самоврядування - об'єднаної територіальної громади.

Статтею 5 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначено, що ініціаторами добровільно об'єднаної громади можуть бути: а) сільський, селищний, міський голова; б) не менш як третина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради; в) члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи; г) органи самоорганізації населення відповідної території². Офіційним початком процедури об'єднання має бути його ініціювання окремою територіальною громадою. Якщо ініціативи двох перших суб'єктів зрозуміла і не викликає питань, то стосовно ініціативи членів територіальної громади та органів самоорганізації населення є певні застереження. По-перше, процедура «місцевої ініціативи» має бути підтримана рішенням відповідного органу місцевого самоврядування. По-друге, відповідати вимогам статуту територіальної громади. Наразі склалася така ситуація, що в більшості громад не має свого статуту, а отже і не закріплено механізму реалізації «місцевої ініціативи». Тобто, не визначено нормативно-правового порядку проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, громадських слухань, обговорень, конференцій та ін.

Якщо ж говорити про органи самоорганізації населення, то головною проблемою є те, що в сільській місцевості не має будинкових, вуличних та квартальних об'єднань. Тому організувати загальні збори за їх ініціативи майже неможливо.

У ст. 140 Конституції України³ та ст. 8 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»⁴ говориться, що порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади. Наразі у базовому законі порядок проведення загальних зборів громадян не конкретизовано. На даний час керуються Положенням «Про загальні збори

громадян за місцем проживання в Україні». Однак, слід мати на увазі, що цей нормативний акт був прийнятий набагато раніше, ніж чинні Конституція і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» і тому зараз діє лише в частині, що не суперечить їм.

Згідно ст. 3 цього Положення збори скликаються в міру необхідності і є правомочними за наявності на них більше половини громадян, які проживають на відповідній території, а в разі скликання зборів (конференції) представників громадян – не менше як дві третини представників відповідних територіальних утворень⁵.

В ч. 3 ст. 5 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» говориться про те, що пропозиції про об'єднання виносяться на громадське обговорення. Різновидами громадського обговорення виступають: загальні збори громадян, громадські слухання, конференції та ін. Згідно ч. 4 ст. 5 цього закону порядок проведення таких обговорень визначається сільською, селищною, міською радою. Очевидно, що місцевим радам громадське обговорення пропозиції щодо об'єднання вигідніше проводити у формі громадських слухань, а не загальних зборів. Це пов'язано з тим, що зібрати більше половини жителів, які проживають на відповідній території для участі в загальних зборах практично не можливо. Якщо, сьогодні, середнє село налічує 2 тис. жителів, з яких більша половини мають право голосу, то для того щоб загальні збори були легітимними необхідна присутність близько 1 тис осіб. За таких обставин місцеві ради, у більшості випадків, ініціюють об'єднання на власний розсуд, визначають порядок його обговорення, а після цього доводять до членів територіальної громади інформацію про об'єднання без їхньої на те згоди. В результаті таке обговорення перетворюється на фікцію, дає змогу місцевим радам узурпувати право прийняття рішень про об'єднання територіальних громад. Було б добре, щоб усі питання вступу громади в добровільне об'єднання розглядалися за участю місцевих жителів на загальних зборах громадян, адже загальні збори як форма безпосереднього волевиявлення дозволяє врахувати думку більшості та прийняти легітимне рішення. Їх перевага перед іншими формами прямої демократії полягає в тому, що з організаційної точки зору відбувається спільне обговорення проблеми, колективний пошук рішення та його прийняття на основі певного компромісу⁶. А основна ідея

зборів полягає в тому, що вони мають бути доступними для реалізації пропозиції навіть невеликої групи громадян, які мають виборчі права і проживають у територіальній громаді. Тому, враховуючи організаційні складнощі у сільській місцевості краще проводити загальні збори (конференції) громадян за принципом делегування своїх представників від кожного виборчого округу.

Кожний депутат на своєму окрузі мав би провести зустрічі та проінформувати населення про можливі варіанти об'єднання. Скликати збори громадян, що проживають у відповідному виборчому окрузі та з їх числа обрати представників для участі в загальних зборах. Квоти щодо представництва на загальних зборах громадян мають визначатися сесією відповідної ради.

Коли громада не може прийти до спільної думки, то рішення про об'єднання слід вирішувати на місцевому референдумі.

Нині загальні положення про місцевий референдум містяться лише в ст. 38 Конституції України та ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Згідно з п. 20 ч. 1 ст. 92 Основного Закону організація та порядок проведення референдумів визначається виключно законами України. На сьогоднішній день такого закону не має. Адже з прийняттям Закону України «Про всеукраїнський референдум»⁷ Закон України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» втратив чинність. Таким чином, законодавчі норми, які б надавали право і визначали порядок проведення місцевих референдумів відсутні.

В умовах децентралізації влади проблема прийняття спеціального закону про місцевий референдум набула своєї особливої актуальності. На думку В. Федоренка інститут місцевого референдуму має стати легітимним способом консолідації територіальної громади не лише у процесі прийняття шляхом голосування важливих муніципальних рішень, а й під час реалізації цих рішень⁸. Свого часу відомий французький мислитель Ж.-Ж. Руссо писав: «У народів, як у людей, є пора зрілості, якої слід дочекатися, перш ніж підпорядковувати їх законам. Але зрілість народу не завжди легко розпізнати, і якщо діяти поспіхом то вся праця піде намарне»⁹. Цю максиму з певними корективами, можна віднести й до інституту місцевого референдуму. Бо якщо не має права вибору і відповідних законів, то й про зрілість народу говорити зарано.

Для того, щоб сільська громада могла реалізувати своє право на безпосереднє волевиявлення необхідно прийняти Закон України «Про місцевий референдум». Прийняття цього закону стане, в нашому випадку, ще одним гарантом не тільки легітимного входу, але й виходу сільської громади із добровільного об'єднання шляхом прийняття такого рішення безпосередньо громадою.

Щоб бути повноважним суб'єктом об'єднання територіальна громада повинна мати статус юридичної особи публічного права, каже нам ст. 329 Цивільного кодексу України¹⁰.

Статут – це мала конституція територіальної громади. Будучи основним актом локальної саморегуляції, з ним мають співвідноситися інші акти, рішення то дії місцевого самоврядування.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» ч. 1 ст. 19 встановлено, що з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основні Конституції України та в межах законодавства може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста. Інакше кажучи, вказаною нормою передбачено врегулювання певних суспільних відносин, що пов'язані з функціонуванням місцевого самоврядування, не тільки на основі закону, але й на основі рішення громади.

У зв'язку з цим, статут територіальної громади набирає вагомого значення при вирішенні низки питань місцевого значення, зокрема у проведенні процедури безпосередньої демократії. Але, на жаль, у законодавстві України залишаються неврегульованими низка питань, що стосуються даної проблеми, а саме: законодавець а) обмежується лише загальним посиланням на мету прийняття статуту - врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей, - без визначення переліку питань, які потребують такого урахування; б) не визначає предмета статуту. Лише окремі питання відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» регулюються не тільки цим законодавчим актом, а й статутом територіальної громади. Йдеться про ті норми у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» у випадках, у яких регулюються питання конкретних форм місцевої демократії: загальні збори громадян (стаття 8), місцеві ініціативи (стаття 9), громадські слухання (стаття 13).

Повноваження щодо затвердження статуту територіальної громади віднесене п. 48 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад¹¹. Але як показує практика ця норма реалізується не всіма місцевими радами. В більшості із них територіальні громади свого статуту не мають. Можливо причина в тому, що ч. 3. ст. 24 вище зазначеного закону, із встановлено переліку правових актів, якими мають керуватися у своїй діяльності органи місцевого самоврядування, статут територіальної громади не згадується. І це є суттєвим недоліком закону. Немає сумніву, що відповідну норму слід закласти в ст. 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якій визначити статут територіальної громади основним правовим актом локальної дії.

Прийняття статуту слід віднести до компетенції територіальної громади. Такої думки дотримуються й науковці. Деякі з них вважають, що статут територіальної громади має прийматися населенням на місцевому референдумі. Проте, як ми вже говорили, пропозиція щодо прийняття статуту територіальної громади на місцевому референдумі вимагає перегляду референтного законодавства та прийняття Закону України «Про місцевий референдум». Видається більш доцільним основні положення статуту обговорювати та приймати не на місцевому референдумі, а на загальних зборах громадян шляхом скликання зборів (конференції) представників громадян.

Важливим юридичним механізмом вступу в добровільне об'єднання має стати Угода (Договір) між сільськими громадами, які вирішили об'єднатися. В Угоді громада викладає умови за яких вона готова об'єднатися. Більше того в Угоді можна прописати всі майнові, фінансові та ін. ресурси з якими кожна із громад вступає в об'єднання. Щоб Угода в повній мірі відображала інтереси територіальної громади, необхідно зробити ще один важливий крок - провести суцільну інвентаризацію свого комунального майна.

Інвентаризація являє собою перевірку і документальне підтвердження наявності та стану, оцінку активів та зобов'язань. Згідно п. 6 Розділу I Положення «Про інвентаризацію активів та зобов'язань» інвентаризація проводиться суцільним методом та охоплює все майно бюджетних установ¹². А це всі види зобов'язань та

активів установ незалежно від їх місцезнаходження (у тому числі предмети, що передані у прокат, оренду або перебувають на реконструкції, модернізації, консервації, у ремонті, запасі або резерві незалежно від технічного стану). В положенні також визначено, що інвентаризації підлягають активи та зобов'язання, які обліковуються на позабалансових рахунках, тобто матеріальні цінності, які не належать установі, але знаходяться в її користуванні, розпорядженні або на зберіганні (об'єкти оренди, матеріальні цінності на відповідальному зберіганні, переробці, комісії, монтажі), умовні активи і зобов'язання (непередбачені активи та зобов'язання) установи (застави, гарантії, зобов'язання тощо), бланки документів суворої звітності, інші активи. В результаті проведення інвентаризації громада бачить, що їй належить до вступу в добровільне об'єднання територіальних громад, і на що вона може претендувати у випадку виходу із нього. Саме на основі проведеної інвентаризації сільські громади можуть заключити Угоду, яка стане юридичним підґрунтям для спільної господарської діяльності територіальних громад.

Порядок затвердження Угоди регулюється Цивільним кодексом України. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 2 цього кодексу територіальні громади є учасниками цивільних відносин. Територіальні громади, згідно ст. 169 кодексу, діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин. Цивільний кодекс в ст. 172 надає територіальним громадам право здійснювати цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування. Крім того від імені територіальної громади за спеціальним дорученням можуть виступати й фізичні та юридичні особи (ст. 173). Сільські ради, як орган місцевого самоврядування, представляючи інтереси територіальної громади, можуть заключити багатосторонню Угоду з іншими сільськими радами. В такій Угоді сільські громади можуть врегулювати свої відносини на власний розсуд. Тим більше, що ч. 3 ст. 6 Цивільного кодексу їм це дозволяє. Зокрема визначити предмет Угоди, права і обов'язки сторін, умови на яких здійснюється вступ громади в добровільне об'єднання, визначити обсяг майнових, фінансових та інших ресурсів з якими кожна із громад вступає в об'єднання та ін. Дотримання умов Угоди є обов'язком для всіх громад, які його

підписали. Порушення хоча б однієї з цих умов, є підставою для виходу сільської громади з добровільного об'єднання.

В когось може виникнути питання, що така Угода не буде мати ніякої юридичної сили, адже суб'єкт, який його заключив після вступу в добровільне об'єднання територіальних громад припинить свою діяльність шляхом реорганізації. Але давайте не будемо забувати про норму ч. 8 ст. 8, яка викладена в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Суть її така: після припинення повноважень сільських, селищних, міських рад, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, їхніх виконавчих комітетів, сільського голови, який одноособово виконував функції виконавчого органу сільської ради територіальної громади, що увійшла до об'єднаної територіальної громади, видані ними нормативно-правові акти, невиконані акти індивідуальної дії зберігають чинність на відповідних територіях та для відповідних осіб. Отже, Угода укладена між сільськими громадами буде вважатися юридично дійсною до і після вступу в одне добровільне об'єднання. Порушення умов цієї Угоди буде безпосередньою підставою й для виходу громади з об'єднання.

Ч. 3 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» надає право територіальним громадам, що добровільно об'єдналися можливість вийти із складу об'єднаної територіальної громади. Аналізуючи цю норму бачимо, що з одного боку, у сільських громад є право на об'єднання, яке чітко регламентується Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», а з іншого - відсутня законодавчо визначена процедура виходу із нього. Не тільки в цьому законі, але й в інших нормативно-правових актах не міститься положення, що встановлював би порядок виходу громади із добровільного об'єднання.

Вважаємо, що для надання можливості сільській громаді увійти та вийти із складу добровільно об'єднаної територіальної громади, необхідно: 1) прийняти Закон України «Про місцевий референдум»; 2) внести в ч. 3 ст. 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» норму про статут територіальної громади, яким мають керуватися органи місцевого самоврядування у своїй діяльності; 3) Кабінету Міністрів України розробити і затвердити нове Положення про загальні збори громадян за місцем проживання, в якому

передбачити проведення зборів за спрощеною процедурою, а саме шляхом скликання зборів (конференції) представників громадян. За територіальною громадою, яка увійшла в добровільне територіальне об'єднання слід залишити право проведення зборів жителів села, рішення яких має бути обов'язковим для представницьких органів об'єднаної громади.

Що стосується територіальних громад, які вступають в об'єднання і захочуть залишитися повноправними суб'єктами соціально-економічної діяльності доцільно: 1) прийняти статут; 2) провести інвентаризацію; 3) укласти Угоду з громадами, які теж вступають в одне добровільне об'єднання.

Запропоновані юридичні дії дозволять залучати жителів до вирішення питань місцевого значення та зберегти історичні, економічні, етнічні та культурні традиції кожної територіальної громади, які формувалися на протязі багатьох століть. І які до нині є тією цементуючою силою, яка попри усі лихоліття збереже етнічну пам'ять українського народу.

1. *Про місцеве самоврядування в Україні:* Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // ВВР України. 1997 р. **2.** *Про добровільне об'єднання територіальних громад:* Закон України від 05 лютого 2015 року № 157-VIII // ВВР України. 2015 р. **3.** *Конституція України.* Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 року № 254-ВР (зі змінами та доповненнями) // ВВР України. 1996. № 30. **4.** Там само. **5.** *Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні:* Постанова Верховної Ради України, Положення від 17 грудня 1993 року. N 3748-XII. **6.** *Липовська Н. А.* Загальні збори громадян: методологія проведення // *Аспекти публічного управління.* 2015. № 5-6 (19-20). С 90-97. **7.** *Про всеукраїнський референдум:* Закон України від 5 листопада 2012 року № 5475-VI // ВВР України. 2012 р. **8.** *Федоренко В.* Законодавче регулювання місцевих референдумів в Україні: досвід, проблеми та перспективи // *Вісник ЦВК.* 2014. № 1 (28). С. 64-69 **9.** *Руссо Жан-Жак.* Суспільний договір // *Антологія лібералізму: політико-правничі вчення та верховенство права / Упор.: С. Головатий, М. Козюбра, О. Сироїд; Відп. ред. С. Головатий; наук. ред. С. Головатий, О. Сироїд, О. Волкова, А. Черевко; вступне сл. С. Головатий.* Київ: «Книга для бізнесу», 2008. 1128 с. **10.** *Цивільний Кодекс України від 16.01.2003 року № 435-IV (зі змінами та доповненнями).* URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15> **11.** Там само. **12.** *Про затвердження Положення про інвентаризацію активів та зобов'язань Мінфін України:* Наказ, Положення від 02.09.2014. № 879

Konovejchuk Ch. Legislation regulating the entry and exit of voluntary associations of territorial communities

In the article a number of issues that have arisen in connection with the adoption of the Law of Ukraine "On a voluntary association of local communities" is examined. We consider the constitutional and legal order of entry and exit from voluntary association of local communities. On this basis, a phased process of association of local communities, from the first phase – the initiation and to the moment of creation of local government - united local community is defined. It is emphasized the necessity to attract the general public into the process of decentralization of state power.

The basic forms of local initiatives including: general meeting (conference) of citizens in the community, public hearings, discussions and others are analyzed. The characteristic of such form of direct democracy as a general meeting (conference) of citizens in the community is defined. On this basis, a number of problem areas on the initiative subjects of general meetings convening and the organizational complexity of their meeting in the countryside is singled out.

General meetings of citizens by delegating of representatives from each constituency is proposed to hold. Through participating in the meeting can take into account the opinion of the majority and take the legitimate decisions, including on issues out of the territorial community from voluntary association. In the article the role of the statutes of local communities in Ukraine in the system of local government and the main issues arising in connection with their adoption and implementation is explored.

Recommendations for improving of norm and legal framework of statutes of local communities, particularly about the improvement of their status, the subject of regulation and approval procedures are given. Questions that should be regulation by the Charter of territorial community, and that the current legislation are considered.

Keywords: local community, community organizations, citizens' general assembly, inventory, status territorial community.