

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.3.34>**Дмитро Рудень,***здобувач наукового ступеня доктора філософії юридичного факультету  
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*

## ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ВАЖЛИВИЙ ФЕНОМЕН РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЦІННОСТЕЙ УКРАЇНСЬКОЇ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

Статтю присвячено особливостям створення та функціонування об'єднаних територіальних громад, у яких досліджуються їхні ключові конституційні цінності. У статті висвітлено основні аспекти реформи децентралізації, її вплив на подальший розвиток української правової державності, визначено проблемні питання внутрішньо організаційного характеру органів місцевого самоврядування, які виникають у процесі здійснення владних повноважень. З'ясовано, що така реформа сьогодні поки ще є недостатньо врегульованою на законодавчому рівні. Існує безліч невирішених питань, зокрема адміністративного поділу, організаційних повноважень місцевих рад, належного нагляду та контролю за діяльністю посадовців із боку місцевих органів виконавчої влади, в тому числі правоохоронних, відсутність чіткої фіксації об'єднаних територіальних громад у нормативно-правових актах. Водночас констатується, що реформа децентралізації на початку 2020 року призвела до часткової руйнації сфери зайнятості населення та втрати кваліфікованих і досвідчених кадрів у сфері публічного управління та адміністрування. У зв'язку з масовим скороченням чисельності та штату працівників районних державних адміністрацій в Україні значно збільшився відсоток безробіття. Виплата кожному звільненому працівнику допомоги з безробіття центрами зайнятості призвела до значного навантаження на державний та місцеві бюджети, що в подальшому ускладнює розподіл коштів для задоволення потреб територіальних громад, у тому числі на впровадження нових соціальних програм. Автором не виключається теза про те, що вказана реформа є експериментальним ходом політичної еліти, яка покликана розкрити суть розвитку правової державності та можливість реалізувати гарантовані державою конституційні цінності. Зауважується, що немає чітких гарантій того, що ця реформа призведе до високих показників рівня економічного, соціального, культурного розвитку регіонів, але значна частина населення перебуває в очікуванні на якісні та позитивні зміни у сфері місцевого управління. Також у статті викладено пропозиції щодо подальшого вдосконалення та покращення якості функціонування об'єднаних територіальних громад як нових органів місцевого управління та реалізації конституційних цінностей правової державності.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, уряд, реформа, публічна влада, держава.

**Постановка проблеми.** Протягом останніх років на теренах нашої держави відбувається процес децентралізації публічної влади, що супроводжується передачею значного обсягу владних повноважень територіальним громадам сіл, селищ та міст. У свою чергу, це призвело до створення абсолютно нової матеріально-технічної бази в межах відповідних адміністративно-територіальних центрів, зростання економічної самостійності та незалежності від органів виконавчої влади та появи нової моделі місцевого управління. Не дивлячись на те, що сьогодні така реформа знаходиться поки ще на стадії формування, більша частина країни вже перебуває в очікуванні на покращення фінансових, культурних, соціальних, наукових та інших показників у порівнянні з минулими роками.

Функціонування об'єднаних територіальних громад є досить проблематичним явищем у плані свого існування та здійснення своїх повноважень на місцевому рівні. Актуальність цього дослідження полягає в тому, що сьогодні, незважаючи на значну кількість наукових публікацій юристів, економістів, соціологів та інших фахівців різних галузей, які займалися вивченням цієї тематики, питання конституційних цінностей такої реформи в контексті розвитку української правової державності залишається відкритим та дискусійним.

**Аналіз останніх досліджень.** Найвидатніші вчені, які займалися дослідженнями питань децентралізації, – О. Корнева, Г. Макаров, С. Полякова, О. Скрипнюк, Т. Тарасенко та інші.

**Метою статті** є характеристика та значення конституційних цінностей в аспекті організації об'єднаних територіальних громад в умовах сучасної децентралізації. Для досягнення поставленої мети слід вирішити такі завдання: розкрити зміст, сутність децентралізації на етапі формування української правової державності, визначити її вплив на подальший розвиток місцевого самоврядування та виявити її суттєві недоліки, що виникають у процесі здійснення суб'єктами владних повноважень.

**Виклад основного матеріалу.** Децентралізація з кожним днем набуває великомасштабних обертів та приваблює більшу частину населення відповідних регіонів. Така реформа стала єдиною надією для українського народу, що дала змогу зосередити владу у свої руках та власними силами побудувати демократичну країну. Важливим чинником такого політичного перетворення стала втрата довіри громадян до органів виконавчої влади на місцях. Децентралізація не тільки передбачає передачу відповідних повноважень органам місцевого самоврядування, а й дає кожній людині можливість відчувати себе повноправним сувереном влади. Важлива роль такого політичного курсу полягає, насамперед, у створенні нового механізму управління на місцевому рівні, а саме формуванні нового складу виконавчих органів рад, заснуванні нових комунальних підприємств, установ, організацій, іншими словами – перезавантаженні системи функціонування місцевої влади в цілому.

Негативним аспектом у таких політичних змінах є те, що така реформа передбачає повну незалежність органів місцевого самоврядування від місцевих органів виконавчої влади на містах, що, врешті-решт, незабаром призведе до їхньої часткової ліквідації, в тому числі районних державних адміністрацій, та в кінцевому випадку зможе знизити значну частину виконавчої гілки влади. Натомість, як показує практичний досвід, в останні роки об'єднані територіальні громади в багатьох регіонах не мають можливості самостійно вирішувати питання без співпраці райдержадміністрацій через відсутність консультативно-дорадчих органів, відповідних центрів соціальних служб, через небажання брати на себе додаткові навантаження в роботі та фінансувати їх із місцевого бюджету.

Як зазначає О.В. Корнева, однією з перших таких проблем, на яку треба звернути увагу, є проблема сприйняття реформи мешканцями об'єднаних територій. Через незрозумілу на самому початку інформаційну політику та відсутність роз'яснень щодо процесів децентралізації реформі опираються як жителі, так і районні державні адміністрації та місцеві ради. Пояснюється такий опір в основному тим, що будуть втрачені робочі місця та повноваження, адже реформа передбачає реформування органів місцевої влади та передачу повноважень громадян [1, с. 68–69].

Слід погодитись із такою думкою автора, оскільки такий процес призводить у першу чергу до соціальної руйнації сфери трудової зайнятості, що негативно відобразиться на правах і цінностях державних службовців та працівників, які виконують функції з обслуговування через масові звільнення з посад. Відповідно, значно збільшиться рівень безробіття, що призведе до зростання соціальної напруги. В іншому випадку – це значна втрата кваліфікованих кадрів у сфері публічного управління та адміністрування. Постанова Кабінету Міністрів України щодо скорочення працівників районних державних адміністрацій, яка прийнята з метою оптимізації чисельності державних чиновників, призвела до суттєвого скрутного матеріального становища більшості населення та втрати джерел свого існування. Як бачимо, такий процес має негативні наслідки у сфері зайнятості населення. Варто також зазначити, що вищевказана оптимізація нашого уряду не передбачила переведення звільнених працівників на інші рівнозначні посади або надання іншої роботи на інших підприємствах, установах, організаціях, а тому на практиці виникло багато складнощів щодо подальшого працевлаштування досвідчених та молодих спеціалістів різних галузей. Тому ключовим моментом у такому процесі постає питання відсутності соціальної захищеності осіб та неможливості протистояти таким рішенням органів державної влади. Наслідки такої реформи в подальшому призведуть до масових протестів, мітингів та інших зібрань із метою захисту конституційних прав і свобод, у результаті чого загостриться внутрішньо політичний конфлікт між народом та владою.

Реформу децентралізації, з одного боку, можна розглядати як важливий соціально-правовий інструмент розвитку місцевої демократії, яка передбачає надання більш якісних матеріальних конституційних цінностей територіальним громадам. Відомо, що такий процес передбачає позитивні зміни, зокрема, в земельній сфері, сфері бюджету, фінансів, соціально-культурного розвитку

та інших. Хотілось би акцентувати увагу на земельних відносинах. Рішення уряду про передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення об'єднаним територіальним громадам за межами населених пунктів значно посилять ринкові відносини, сприятиме розвитку фермерських господарств та, врешті-решт, підійме рівень аграрного сектору економіки нашої правової держави, що значно збільшить відсоток якісних і кількісних показників обсягу виробництва сільськогосподарської продукції та забезпечить потреби населення продуктами харчування в повному обсязі.

Щодо бюджетної сфери та фінансів, то тут теж слід виділити цілу низку особливостей. Децентралізація влади і фіскальна децентралізація повинні перетворюватись на важливе підґрунтя та передумову розбудови ефективної системи місцевих фінансів, стати інструментом регулювання регіонального розвитку. Крім того, вона передбачає стимулювання та активне спонукання регіонів до фінансової незалежності, пошуку додаткових як власних, так і залучених ресурсів, задіяння внутрішнього потенціалу соціально економічного розвитку, що, у свою чергу, дозволить балансувати потреби та можливості регіонів і територіальних громад [2, с. 421]. Приєднання території колишніх органів місцевого самоврядування до єдиного адміністративного центру дозволить побудувати свою власну єдину фінансову систему. Будь-які доходи з місцевого бюджету, в тому числі з податків, зборів від місцевих жителів, сприятимуть збільшенню кількості коштів, які будуть надходити на баланс відповідних об'єднаних територіальних громад, нададуть набагато більше можливостей у проведенні цілого ряду культурних заходів, збільшать обсяги фінансування на ремонт комунальних підприємств, установ, організацій, а саме закладів освіти (дитячих садків, шкіл, професійних технічних училищ), сільських, селищних амбулаторних лікарень із надання первинної медичної допомоги, включаючи придбання сучасної медичного устаткування, надійного транспорту для перевезення хворих, достатній запас якісних ліків, проведення заходів щодо розвитку сфери благоустрою, що, на нашу думку, покращить рівень життя населення та забезпечить гідний рівень існування.

Натомість, незважаючи на такі позитивні аспекти, проблема самого процесу управління з боку посадових осіб органів місцевого самоврядування є досить проблематичною. Незважаючи на те, що сама реформа передбачає формування нового складу рад, проте, як показує практичний досвід, більшість

колишніх посадовців залишаються на своїх робочих місцях. Більшість посадових осіб виконавчих органів відповідної ради, що розташовані в адміністративних центрах, залишилися на своїх робочих місцях, а голови колишніх сільських, селищних рад, що є вже ліквідованими, продовжують виконувати обов'язки старост у межах відповідних старостинських округів, тим самим фактично продовжуючи реалізовувати владу в межах свого населеного пункту. Тому тут важко говорити про якісь суттєві кадрові зміни у сфері місцевого управління.

Важливою рисою створення об'єднаних територіальних громад є також спільність у вирішенні певних проблемних питань, узгодженість цілей, завдань, що ставляться перед жителями населених пунктів. Тому на практиці постає питання щодо надійного та якісного обслуговування громадян, які звертаються за наданням певних консультацій або за отриманням адміністративних послуг. Проте із практичного досвіду можна побачити, що представники місцевої влади в більшості випадків неналежно виконують свої безпосередні обов'язки перед громадою. Це підтверджується тим, що останнім часом велика кількість громадян звертається до обласних контактних центрів органів виконавчої влади зі скаргами на дії, рішення та бездіяльність посадовців міських, сільських та селищних рад, а більшість із них стосуються порушень не тільки норм законодавства, а і правил службового етикету, зокрема порушення етики професійного ділового спілкування тощо. Також важливим чинником, крім вищевказаних проблем, постає питання дотримання конституційного принципу законності та верховенства права. Цілком відомо, що сьогодні існує велика кількість позовів, задоволених судами загальної юрисдикції, які були ініційовані правоохоронними органами у визнанні незаконності рішень та протиправної бездіяльності посадовців, у тому числі рішень про притягнення до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення посадовців. Тому нашому уряду необхідно звернути увагу на кваліфікацію кадрів, що представляють інтереси територіальних громад. Адже питання внутрішньоорганізаційної роботи виконавчих органів місцевого самоврядування є не менш важливим аспектом у забезпеченні ефективного місцевого управління.

У реформуванні місцевого самоврядування важливим є усвідомлення необхідності розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєзабезпечення. Адже повноваження місцевого самоврядування, по суті, є повноваженнями

територіальних громад. Це питання розглядається в нерозривній єдності з реформою адміністративно-територіального устрою. Здійснення змін у цьому напрямі має забезпечити зміцнення статусу громади як базової одиниці адміністративно-територіального устрою. Відповідно, під час розгляду проблеми децентралізації виокремлюється важливе питання, яке потребує вирішення, – конкретизація статусу територіальної громади як базового елемента системи місцевого самоврядування в Україні. Загалом, для багатьох вітчизняних досліджень спільним є висновок про необхідність законодавчої конкретизації правового статусу територіальної громади [3, с. 284]. Необхідність у вирішенні такого питання полягає у визначенні кожного жителя територіальної громади як повноправного та первинного носія місцевої влади, його належності до певної соціальної спільноти, надання рівних конституційних гарантій в управлінні об'єктами комунальної власності в межах відповідного адміністративно-територіального устрою.

Проте через відсутність чітко розмежованих територій у межах об'єднаних громад безліч об'єктів нерухомого майна, включаючи земельні ділянки, пожехоохисні лісові смуги, нежитлові приміщення та інші матеріальні цінності, не знаходяться на балансі жодних рад, що цілком позбавляє можливості територіальні громади управляти таким майном. Тому для вирішення таких проблем необхідно проведення інвентаризацій значних площ земельних ділянок, матеріальних активів та зобов'язань, на які потребується виділення фінансових коштів для організації землевпорядних та інших робіт.

Постає також важливе питання стосовно законодавчого закріплення об'єднаних територіальних громад. З одного боку, це ті ж самі органи місцевого самоврядування, що представляли інтереси територіальних громад у межах відповідного адміністративно-територіального устрою, управляють майном комунальної власності, включаючи території вже ліквідованих місцевих рад. З іншого – це відносно нові юридичні особи публічного права, що відрізняються за своїм статусом від колишніх міських, сільських, селищних рад, оскільки наділені більш широким обсягом владних повноважень. Тому виникає необхідність у деталізації та чіткій фіксації в законодавчих актах об'єднаних територіальних громад як суб'єктів владних повноважень, адже в більшості нормативно-правових актів такі громади взагалі не фігурують, а у чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» у статті 5 взагалі навіть не включені в систему місцевого самоврядування.

## Висновки

Підсумовуючи вищевикладене, хочемо зазначити, що створення об'єднаних територіальних громад на території України призвело до масових політичних, економічних, соціальних змін, які пов'язані з переформуванням нової схеми місцевого самоврядування з наданням більш широких повноважень та можливостей в управлінні місцевими ресурсами. Більш того, цей процес є важливим кроком у гарантуванні важливих конституційних цінностей та допоможе розкрити зміст демократичних реалій. У свою чергу, це надасть можливість громаді ефективніше розпоряджатися та користуватися комунальним майном без внутрішнього впливу органів виконавчої влади. У зв'язку з тим, що реформа децентралізації ще не є до кінця завершеною, надавати повну об'єктивну оцінку її ефективності поки ще зарано. Але дуже б хотілось, щоб такі зміни посилили розвиток демократичних тенденцій нашої правової держави, а саме: дали б кожному можливість брати участь в управлінні майном, розглядати та вносити свої власні пропозиції, стратегії з удосконалення розвитку села, селища, міста, враховувати громадську думку у прийнятті конкретних рішень, чітко та оперативніше вирішувати проблемні питання громади. Посадовцям слід приділити увагу якіснішому наданню допомоги особам під час розгляду письмових звернень або під час особистих прийомів. Крім цього, надзвичайно важливим чинником є дотримання стану законності в органах місцевого самоврядування під час здійснення організаційно-розпорядчих функцій. Важливим та ключовим моментом є додержання належної процедури прийняття рішень щодо рухомого і нерухомого майна. За можливості та в разі виникнення спірних питань доцільно було б залучати відповідних експертів, спеціалістів відповідних галузей із метою недопущення вчинення подальших правопорушень, більшість з яких, як показує практичний досвід, виникає у сфері земельних відносин: незаконного привласнення земельних ділянок державної власності, їх приватизації тощо.

## Список використаних джерел:

1. Корнева О. В. Основні проблеми проведення реформи децентралізації в Україні у 2014–2018 роках. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 3. С. 68–69.
2. Чубарь О. Г., Машіко К. С. Децентралізація і фінансове забезпечення територіальної громади. *Науковий вісник Ужгородського університету 2016 Серія Економіка*. Випуск 1(47). Т. 1. С. 419–426.
3. Тарасенко Т. Державне управління та місцеве самоврядування. 2014. Вип. 2(21). С. 279–286.

*The article is devoted to the peculiarities of creation and functioning of united territorial communities in which their key constitutional values are explored. The article highlights the main aspects of decentralization reform, its impact on the further development of Ukrainian rule of law, identifies problematic issues of the internal organizational nature of local self-government authorities that arise in the exercise of power. It has been found that such reform is still not sufficiently regulated at the legislative level. There are many unresolved issues, including administrative division, organizational powers of local councils, proper oversight and control over the activity of officials by local executive authorities, including law enforcement, lack of clear fixation of the united territorial communities in the regulatory and legal authorities. At the same time, it is stated that the decentralization reform in early 2020 led to the partial destruction of the employment sector and the loss of qualified and experienced workers in public administration sphere and administration personnel. Due to the massive redundant worker, unemployment centers have put a heavy burden on state and local budgets, which further complicates the proper allocation of funds to meet the needs of local communities, including the implementation of new social programs. The author does not exclude the thesis that the mentioned reform is an experimental course of the political elite, which aims to reveal the essence of the development of legal statehood and the possibility to realize the constitutional values guaranteed by the state. At the same time, it is noted that there is no clear guarantee that this reform will lead to high levels of economic, social and cultural development of the regions, but a considerable part of the population is expecting qualitative and positive changes in the area of local government. The article also proposes to further improve and improve the quality of functioning of the united territorial communities as new bodies of local government and to realize the constitutional values of legal statehood.*

**Key words:** local government, government, reform, public authority, state.