Зміст, принципи та мета реформи з децентралізації

(посібник для суддів, які розглядають спори, пов'язані із оскарженнями процесів добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад)

Київ - 2019

Цей навчальний посібник підготовлено у співпраці з Радою Європи в рамках Програми «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні» на запит Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України юристами Анастасією Сербіною (адвокат), Вірою Козіною (адвокат) та Максимом Бризіцьким (стажист адвоката).

Цей посібник розрахований на суддів, які розглядають спори, пов'язані із оскарженнями процесів добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад, суддів адміністративних судів, інших суддів, помічників суддів та правників, які практикують у сфері публічно-правових відносин чи цікавляться питанням реформи влади в Україні.

Посібник відображає виключно думку його авторів і написаний виключно з метою підвищення обізнаності правників різних категорій, у тому числі суддів, у процесах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, які відбуваються в Україні протягом 2014-2019 років. Позиція авторів базується на вивченні та узагальнені приписів законодавства та правозастосувальної практики, у тому числі судової практики Європейського суду з прав людини.

Погляди, викладені тут, належать авторам цієї роботи і не можуть ні за яких обставин вважатися такими, що виражають офіційну точку зору Ради Європи.

Зміст, принципи та мета реформи з децентралізації: посібник для суддів, які розглядають спори, пов'язані із оскарженнями процесів добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад

ЗМІСТ

Розділ І. Загальні засади реформи **4**

1.1. Навіщо потрібна реформа децентралізації? **4**

1.2. Зарубіжний досвід, Європейська хартія місцевого самоврядування **5**

1.3. Концепція реформи **7**

1.4. Що у підсумку зміниться? **8**

Питання для самоконтролю по Розділу І **9**

Розділ ІІ. Етапи добровільного об'єднання (приєднання) територіальних громад **11**

2.1. Добровільне об'єднання територіальних громад **11**

2.2. Добровільне приєднання територіальних громад **15**

Питання для самоконтролю по Розділу ІІ **18**

Розділ ІІІ. Правові аспекти оскарження рішень про добровільне об'єднання (приєднання) **20**

3.1. Статус осіб, які можуть бути позивачами у справі, предмет та обґрунтування позовних вимог **20**

3.2. Судова практика щодо об'єднання **28**

Питання для самоконтролю по Розділу ІІІ **35**

Розділ ІV. Корисні посилання **37**

Відповіді до питань для самоконтролю Розділу І: **39**

Відповіді до питань для самоконтролю Розділу ІІ: **39**

Відповіді до питань для самоконтролю Розділу ІІІ: **39**

Розділ І. Загальні засади реформи

1.1. Навіщо потрібна реформа децентралізації?

З метою оптимізації своєї діяльності у відповідь на національні і глобальні виклики та тенденції, держава постійно удосконалює свій апарат, в тому числі змінюючи параметри адміністративно-територіального устрою. При цьому завжди дотримується баланс між ефективністю організації влади та історичними, економічними, географічними, демографічними особливостями.

Основними трендами, що визначають необхідність реформування місцевої влади є демографічні зміни та розвиток технологій[1]. Їхніми наслідками є внутрішня та зовнішня міграція, посилення урбанізації, старіння населення, збільшення податкового навантаження, здорожчання управлінських витрат при одночасному розширенні можливостей для надання публічних послуг дистанційно.

Для прикладу, до середини XX століття більше половини населення Європи та Північної Америки були зайняті в сільському господарстві, проте його інтенсифікація докорінно змінила картину зайнятості. Сьогодні ця частка у США та Канаді складає 4%, у розвинутих країнах Європи – 6%, у Польщі – майже 10%. За таких показників потреба в робочій силі, зайнятій у сільському господарстві, не досягає і 10% активного населення сільської місцевості. Україна має перспективи досить швидко досягти аналогічного показника. Ігнорування цих тенденцій латиноамериканськими країнами призвело до зменшення частки сільського населення до 5% та перенаселення мегаполісів, з відповідними економічними, соціальними та екологічними проблемами.

Система організації територіальної влади в Україні певною мірою успадкована з радянських часів, але, навіть з урахуванням проведених з часу здобуття незалежності змін, значно відстає від показників ефективності зарубіжних моделей та не відповідає сучасним викликам. Основними *проблемами існуючого адміністративно-територіального устрою* є: складна і заплутана чотирирівнева структура; розривність території адміністративно-територіальних одиниць, наявність анклавів; велика кількість дрібних адміністративно-територіальних одиниць базового та районного рівня; великі відмінності між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня як за територією, так і за кількістю населення (найменша сільрада – 74 особи, найбільша – 10 тисяч осіб, найменший район – 5200 осіб, найбільший – 186 тисяч осіб); невідповідність юрисдикцій територіальних органів центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, судів, прокуратури, органів місцевого самоврядування. При цьому варто зазначити, що устрій УРСР також не був монолітним та неодноразово змінювався в залежності від потреб управління: ліквідовувались волості та повіти, створювались і ліквідовувались райони, області, сільські ради; у 1946 році було 750 районів, у 1962 – 231, у 1965 – 393, у 1990 – 490; кількість рад або дуже зростала, або різко зменшувалась.

Починаючи з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць. До початку реформи у 2014 році існувало близько 12 тис. базових адміністративно-територіальних одиниць – територіальних громад. У більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб. В таких громадах найвища динаміка зменшення населення, зростає кількість покинутого житла, низька зайнятість, слабка бюджетна та соціальна інфраструктура, високі видатки на утримання управлінського апарату та відсутні видатки на розвиток, органи місцевого самоврядування практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету.

Отже, *основними проблемами, на які спрямована реформа децентралізації*, є[2]:

[1] McKinlay P. Rethinking the role of local government / Peter McKinlay. // Presentation to the 2016 Annual Conference of Local Government. – 2016.

[2] Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 67.

✓ погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;

✓ зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;

✓ складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);

✓ неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;

✓ нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;

✓ зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;

✓ корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;

✓ надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;

✓ відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

1.2. Зарубіжний досвід, Європейська хартія місцевого самоврядування

Децентралізація влади та сильне місцеве самоврядування загалом характерні *західній, ліберально-демократичній традиції*. Окрім власне підвищення ефективності управління, такий підхід сприяє більшій залученості громадян до управління суспільними справами, розподілу відповідальності за стан справ у державі, підготовці нових поколінь політиків та управлінців. І навпаки, місцеве самоврядування відсутнє в Китаї та африканських країнах, в Росії більшість голів громад призначаються урядом, а Білорусь зберегла радянську модель вертикального підпорядкування рад.

Також більш децентралізованими є *багаті країни*. Відповідно до досліджень[3] Організації економічного співробітництва та розвитку (міжнародна організація, що об'єднує 34 країни світу, більшість з яких є країнами з високим доходом громадян і розглядаються як розвинені), частка видатків, що здійснюються субнаціональними урядами, серед її членів становить 40% усіх публічних видатків, в той час як у світі середній показник значно нижчий та становить 24%. На час виконання дослідження (2016 рік) показник України становив 31%.

Зміни в напрямку адміністративної або фінансової децентралізації протягом останніх трьох десятиліть здійснили більшість демократичних країн. Їх *причини* бути різними. В країнах Східної та Центральної Європи в 90-х роках це відбувалось як реакція на провал жорстко централізованої політики комуністичного режиму протягом попередніх десятиліть. Певною мірою схожа причина спонукала країни Латинської Америки і навіть Західної Європи. В деяких країнах такі реформи здійснюються з метою запобігти міжрегіональним конфліктам або, навпаки, відбудувати регіони після таких конфліктів, мобілізувати місцеві ресурси тощо. До цього ще слід додати тиск міжнародних, донорських, фінансових інституцій (Світовий Банк, МВФ, ЄС), експертного середовища.

Якщо ж говорити про децентралізацію як тренд, то зазвичай під нею розуміють реформи у *трьох сферах*: територіальній (реорганізація територіального устрою, в основному через укрупнення адміністративно-територіальних одиниць), інституційній (передача повноважень і ресурсів) та процедурній (зміна адміністративних процедур, запровадження електронного урядування). Такі

[3] Allain-Dupré D. Decentralisation trends in OECD countries: a comparative perspective for Ukraine / Dorothée Allain-Dupré., 2016.

реформи провели Польща, Грузія, Латвія, Словаччина, Чехія, Естонія, Угорщина, Греція, Італія, Португалія, Данія, Ірландія, Фінляндія.

Зміна територіального устрою в основному відбувалась через ухвалення законодавчих актів. Країни, які пробували проводити реформу виключно через добровільне об'єднання, не змогли її завершити без «примусового» етапу. У період з 1950 р. у Європі загальна кількість органів місцевого самоврядування скоротилась майже на 40 тис., що обумовлено як процесами урбанізації, так і націленістю на підвищення ефективності забезпечення суспільними послугами на місцевому рівні. *Данія* у 2007 році посилила систему місцевого самоврядування шляхом укрупнення територіальних громад. Кількість комун зменшилася з 271 до 98, а їх розмір суттєво збільшився – майже 75% громад мають чисельність населення понад 30 тис., а середня перевищує 50 тис. осіб. Крім того, укрупнення стосувалось і регіонів – з 14 до 5 із населенням 0,6-1,6 млн осіб, що дозволило їм увійти до групи регіонів рівня NUTS-2 (стандарт територіального поділу країн у ЄС) і відповідно стати об'єктами регіональної політики ЄС. Реформу об'єднання муніципального рівня було проведено також у *Фінляндії* (кількість муніципалітетів скоротилась із 450 до 320), *Латвії* (з понад 500 самоуправлінь утворено 110).

Основна реформа місцевої влади в *Польщі* відбулась у 1989–1990 роках через ухвалення законодавства, що передбачало передачу повноважень та ресурсів від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. При цьому, на відміну від України, територіальна основа для їх ефективної роботи вже існувала – це утворені в 1973 році, за часів комуністичного режиму, базові адміністративно-територіальні одиниці – гміни. Станом на 2018 рік у Польщі з населенням 38 млн. осіб функціонує 2 478 гмін, в той час коли в Україні в 2014 році було близько 12 тис. територіальних громад. Гміни є юридичними особами з правом захищати власні інтереси в суді (в тому числі — перед урядом), а перелік їхніх повноважень не є вичерпним. До речі, в Польщі тривалий час дискутується[4] питання об'єднання другої ланки адмінтеродиниць – повітів (український відповідник – район), яких налічується 380 та які через малий розмір мають наслідком слабку спроможність місцевого самоврядування на цьому рівні.

Проведенню децентралізації сприяє прийнята під егідою Конгресу Місцевих та Регіональних Влад Європи і відкрита для підписання державами-членами Ради Європи 15 жовтня 1985 року *Європейська хартія місцевого самоврядування* (набула чинності для України 1 січня 1998 року). Основною ідеєю документу є застосування принципу субсидіарності – вирішення конкретних проблем на найближчому до повсякденних потреб людей щаблі влади; вищі адміністративні органи повинні втручатися лише у випадку, якщо їх вирішення силами місцевих адміністрацій є неефективним або неможливим. Документ закріплює роль місцевого самоврядування в забезпеченні демократії, ефективного управління та децентралізації влади; роль муніципальних утворень в розвитку Європи; необхідність для муніципалітетів мати широку автономію; необхідність конституційного і законодавчого регулювання місцевого самоврядування (ст. 2); поняття місцевого самоврядування (ст. 3); принципи організації та діяльності органів місцевого самоврядування (ст. 4); необхідність забезпечити наповнюваність місцевих бюджетів (ст. 9) тощо.

Особливу увагу слід приділити питанню *нагляду* за діяльністю органів місцевого самоврядування, якому присвячена стаття 8 Хартії. Справа в тому, що наділяючи муніципальні органи публічною владою держава повинна забезпечувати законність їхньої діяльності, інакше порушуються принципи правової держави. Хартія вимагає виключно конституційного або законодавчого регулювання такого нагляду та поділяє його на два види: нагляд за власними повноваженнями здійснюється виключно за критерієм законності, натомість делеговані повноваження (невластиві місцевому самоврядуванню, але в певній мірі доручаються йому державними органами – питання національної безпеки, державної реєстрації, мобілізаційної роботи, соціального захисту тощо) перевіряються також щодо доцільності, ефективності чи економності їх виконання. Такі функції в країнах Європи виконують спеціальні державні органи чи посадові особи (префект, воєвода), що мають доволі широкі повноваження: надавати консультації, попередньо погоджувати, призупиняти, скасовувати муніципальні акти, відсторонювати, розпускати чи приймати рішення замість органів місцевого самоврядування. Додатково здійснюється нагляд у фінансовій сфері.

[4] Swianiewicz P. If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective / Paweł Swianiewicz. // Local Government Studies. – 2010. – №36. – P. 183–201.

1.3. Концепція реформи

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Вона містить *сім блоків*:

1) Визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази. Цей блок охоплює зміни адміністративно-територіального устрою – в першу чергу укрупнення базового рівня та районів, а от області України змінюватись не будуть, оскільки схожі за параметрами до європейських. Для цього парламентом прийнято закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року, який запустив відповідний процес та вже в жовті 2015 року відбулись вибори органів місцевого самоврядування перших 159 об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Станом на 10 грудня 2018 року[5] створено 874 ОТГ, в яких проживає 9,1 млн осіб та які об'єднали 4004 територіальні громади. Схвалення проекту закону про засади адміністративно-територіального устрою України дозволить завершити цей етап та сформувати територіальну організація держави з урахуванням вимог доступності публічних послуг, збалансованості, цілісності, децентралізації і т.д.

2) Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень. В межах цього блоку Концепцією передбачено закріплення за місцевими бюджетами власних податків та зборів; недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів; надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів; надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території тощо. Для досягнення вказаних цілей внесено зміни до Податкового та Бюджетного кодексів, здійснюється підготовка нової редакції закону «Про службу в органах місцевого самоврядування».

3) Розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності. Принцип субсидіарності – наріжний камінь організації публічної влади на місцях, відповідно до якого на базовому рівні виконуються усі повноваження, окрім тих, які виконати неможливо чи неефективно та які з цих причин передаються на вищий рівень. Концепцією передбачено основні повноваження кожного рівня адміністративно-територіального устрою. Для повноцінної реалізації вказаного положення потрібне внесення змін до Конституції України та прийняття нової редакції закону про місцеве самоврядування.

4) Розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади. Від початку реалізації реформи об'єднані громади отримали повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю, право самостійно визначати містобудівну політику, розпоряджатися землями за межами населених пунктів, надавати частину базових адміністративних послуг тощо.

5) Запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг. На жаль, наразі має місце законодавча прогалина щодо цього питання. До недавнього часу повноваження щодо державного нагляду за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України та зупинення таких рішень певним чином здійснювали органи прокуратури в рамках виконання функції нагляду за додержанням і застосуванням законів. З моменту ж позбавлення органів прокуратури такої функції виникла ситуація безконтрольності з боку держави за законністю значної частини актів органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, а також відсутності спеціального суб'єкта, який би здійснював такий нагляд.

6) максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя. В межах цього блоку Концепцією передбачено запровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку

[5] Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування [Електронний ресурс] // Портал "Децентралізація". – 10 грудня 2018 року. – Режим доступу до ресурсу: https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/346/10.12.2018.pdf.

територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації; забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум; удосконалення процедури та поширення практики утворення органів самоорганізації населення і т.д.

7) удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади. Статус місцевих держадміністрацій має змінитись з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території.

1.4. Що у підсумку зміниться?

За обсягом залучених органів влади, громадян, території та ресурсів реформа децентралізації є мабуть однією з наймасштабніших з часу здобуття Україною незалежності. Тому далі описано лише ключові та найбільш видимі зміни, які нас чекають після її завершення.

Адміністративно-територіальний устрій. Встановлюється трирівнева система адміністративно-територіального устрою України — регіональний рівень (АР Крим і області), субрегіональний рівень (райони) та базовий рівень — громади, до складу яких входять один або декілька населених пунктів. Громади покриватимуть усю територію країни. Їх прогнозована кількість коливається в межах 1-1,5 тис. (з теперішніх 12 тис.) і за таких умов площа та кількість населення (середня громада – близько 30 тис. осіб) є достатніми для формування спроможного місцевого самоврядування, з одного боку, та збереженням дієвого представництва мешканців – з іншого. Декілька громад складатимуть райони, які також будуть укрупнені – загалом їх буде близько 100 з теперішніх 677 адмінтеродиниць другого рівня (490 районів + 187 міст зі спеціальним статусом). Порядок утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, назв населених пунктів та віднесення їх до певних категорій, основні поняття адміністративно-територіального устрою буде врегульовано законом.

Місцеве самоврядування. Тут основних змін також буде декілька. По-перше, утворюються виконавчі органи обласних та районних рад, функції яких наразі виконують місцеві державні адміністрації. По суті це є відновленням місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях, основними повноваженнями яких буде забезпечення регіонального розвитку; охорони навколишнього природного середовища; розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування; професійно-технічної освіти; розвитку культури, спорту, туризму; виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю. При цьому функції та повноваження районних та обласних рад дещо скоротяться на користь громади. Посилення останніх через передачу повноважень та ресурсів є чи не основною метою реформи, що сприятиме підвищенню якості та доступності публічних послуг, сталому соціально-економічному розвитку територіальних громад.

Територіальна організація державної влади. Місцеві державні адміністрації більше не виконуватимуть повноважень місцевого самоврядування та втратять майже усі виконавчі функції. Швидше за все їх буде замінено інститутом префектів як представників держави на місцях, основними функціями яких будуть здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування та координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади.

Питання для самоконтролю по Розділу І

1. **Які глобальні тренди НЕ визначають необхідність реформування місцевої влади?**
   а) демографічні зміни;
   б) глобальне поширення популістичних поглядів;
   в) розвиток технологій.

2. **Яка кількість адміністративно-територіальних одиниць базового рівня була в Україні до початку реформи?**
   а) 5 тис.;
   б) 7 тис.;
   в) 12 тис..

3. **На вирішення яких проблем НЕ спрямована реформа децентралізації?**
   а) високий рівень сприйняття корупції;
   б) складна демографічна ситуація;
   в) погіршення якості та доступності публічних послуг.

4. **У якій країні більшість голів громад призначаються урядом?**
   а) Китай;
   б) Росія;
   в) Білорусь.

5. **Яка причина змін в напрямку децентралізації в країнах Східної та Центральної Європи в 90-х роках?**
   а) реакція на провал жорстко централізованої політики комуністичного режиму;
   б) запобігання міжрегіональним конфліктам;
   в) відбудова регіонів після конфліктів.

6. **Яким чином зазвичай здійснюється реформа децентралізації у територіальній сфері в демократичних країнах протягом останніх трьох десятиліть?**
   а) посилення регіонального самоврядування;
   б) укрупнення адміністративно-територіальних одиниць;
   в) подрібнення адміністративно-територіальних одиниць.

7. **Що є основною ідеєю Європейської хартії місцевого самоврядування?**
   а) принцип інституційного континуїтету;
   б) принцип децентралізації влади;
   в) принцип субсидіарності.

8. **Які є види повноважень органів місцевого самоврядування?**
   а) власні та делеговані;
   б) законодавчі, виконавчі, судові;
   в) явні та приховані.

9. **Що НЕ передбачено Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні?**
   а) утворення виконавчих органів обласних рад;
   б) зміна статусу місцевих держадміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові;
   в) ліквідація районних рад.

10. **Яка кількість адміністративно-територіальних одиниць базового і субрегіонального рівня прогнозується після завершення реформи?**
    а) 1,5 тис. громад і 100 районів;

б) 12 тис. громад і 490 районів;
в) 5 тис. громад, 490 районів і 187 міст зі спеціальним статусом.

11. Що НЕ буде належати до повноважень місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях після завершення реформи?

а) охорона навколишнього природного середовища;
б) регіональний розвиток;
в) забезпечення здобуття повної загальної середньої освіти.

12. Яких функцій НЕ буде у префектів як представників держави на місцях?

а) нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;
б) виконання державних регіональних програм;
в) координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади.

Розділ ІІ. Етапи добровільного об'єднання (приєднання) територіальних громад

2.1. Добровільне об'єднання територіальних громад

Етап 1[6] – висування ініціативи та направлення пропозиції суміжним радам

Усе починається з висування ініціативи про об'єднання (приєднання).

Згідно з ч. 1 ст. 5 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» ініціаторами добровільного **об'єднання** територіальних громад сіл, селищ, міст можуть бути:

1) сільський, селищний, міський голова;

2) не менш як третина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради;

3) члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи;

4) органи самоорганізації населення відповідної території (за умови представлення ними інтересів не менш як третини членів відповідної територіальної громади).

Пропозиція щодо добровільного об'єднання надсилається іншим місцевим радам у письмовій формі та має відповідати вимогам ч. 2 ст. 5 зазначеного Закону.

Згідно з ч. 3 ст. 5 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» сільський, селищний, міський голова забезпечує вивчення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення, яке проводиться протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції[7].

Для проведення громадського обговорення відповідна місцева рада затверджує Порядок проведення громадського обговорення з питань, передбачених цим Законом, визначається сільською, селищною, міською радою (ч. 4 ст. 5 Закону про добровільне об'єднання)[8].

Після завершення громадського обговорення пропозиція подається до відповідної ради на наступну сесію для прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника (представників) до спільної робочої групи.

Сільський, селищний, міський голова після прийняття відповідною радою рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад надсилає пропозицію про таке об'єднання сільському, селищному, міському голові суміжної територіальної громади (ч. 1 ст. 6 Закону про добровільне об'єднання).

Етап 2 – розгляд пропозиції про об'єднання

Згідно з ч. 2-4 ст. 6 Закону про добровільне об'єднання сільський, селищний, міський голова суміжної територіальної громади (тієї, що отримала пропозицію про об'єднання) забезпечує вивчення пропозиції та її громадське обговорення. Обговорення проводиться протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції.

Після завершення громадського обговорення пропозиція подається до відповідної ради на наступну сесію для прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника (представників) до спільної робочої групи або про відмову в наданні згоди.

У разі прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання, голова, який ініціював об'єднання, приймає рішення про утворення спільної робочої групи з підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад та інформує про це Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, відповідні обласну раду, обласну державну адміністрацію.

Спільна робоча група формується з однакової кількості представників від кожної територіальної громади, що об'єднується.

Важливо! Утворення спільної робочої групи є початком процедури добровільного об'єднання територіальних громад

---

[6] Етапи визначені авторами виключно для зручності викладення матеріалу.

[7] Щодо визначення перебігу цих строків та їх впливу на вирішення спорів про добровільне об'єднання (приєднання) територіальних громад – див. Розділ ІІІ.

[8] Більш детально про право аспекти процедури громадських обговорень, які були предметом судового розгляду у цих категоріях справ див. підрозділ «Про громадські обговорення» Розділу ІІІ.

Етап 3 – підготовка, обговорення та схвалення проекту рішення

Проекти відповідних рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад від кожної ради, що надала згоду на об'єднання, готує утворена за рішеннями усіх рад робоча група.

Підготовані робочою групою проекти рішень підлягають громадським обговоренням. Громадські обговорення у кожній територіальній громаді забезпечує відповідний сільський, селищний голова протягом 60 днів.

Після проведення обговорень проекту рішення про добровільне об'єднання відповідний голова вносить питання про його схвалення на розгляд сільської, селищної чи міської ради.

Питання про схвалення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад розглядається сільськими, селищними, міськими радами протягом 30 днів з дня його внесення на їх розгляд та з врахуванням результатів громадського обговорення (ч. 3 ст. 6, ч. 2 ст. 7 Закону про добровільне об'єднання).

Етап 4 – правова експертиза проекту та прийняття рішення про об'єднання

Після схвалення проекту рішення про добровільне об'єднання, відповідна місцева рада у п'ятиденний строк подає Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній державній адміністрації цей проект для надання висновку щодо його відповідності Конституції та законам України.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація протягом 10 робочих днів з дня отримання проекту рішення готує висновок, що затверджується постановою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, розпорядженням голови обласної державної адміністрації.

У разі відповідності проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад Конституції та законам України сільські, селищні, міські ради приймають рішення про добровільне об'єднання територіальних громад або про проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад.

У разі встановлення невідповідності проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад Конституції та законам України Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація повертає його на доопрацювання у порядку, встановленому цим Законом (ч. 3-6 ст. 7 Закону про добровільне об'єднання).

Етап 5 – призначення перших виборів

Після прийняття радою рішення про добровільне об'єднання сільський, селищний, міський голова територіальної громади, в якій ініційовано питання про добровільне об'єднання територіальних громад, звертається до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної адміністрації з пропозицією звернутися до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови в установленому законом порядку.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація протягом 10 робочих днів з дня отримання рішень про добровільне об'єднання територіальних громад у разі їх відповідності висновку, передбаченому частиною четвертою цієї статті, звертається до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови в установленому законом порядку (ч. 6-7 ст. 7 Закону Про добровільне об'єднання).

Згідно з ч. 1 ст. 8 Закону про добровільне об'єднання об'єднана територіальна громада вважається утвореною з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, або з моменту набрання чинності рішенням про підтримку добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі та за умови відповідності таких рішень висновку, передбаченому ч. 4 ст. 7 цього Закону.

Отже, у момент призначення відповідних перших виборів рішення рад про добровільне об'єднання вважається повністю вичерпаним.

Схематичне зображення етапів добровільного об'єднання:

Етап (дія, акт):	Регламентується:	Вчиняється:	Хто вчиняє (приймає рішення):
Етап 1			
Затвердження Порядку проведення громадських обговорень з питань добровільного об'єднання територіальних громад	Ч. 4 ст. 5 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	До ініціювання об'єднання	Рада громади-ініціатора об'єднання
Ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад та організація його громадського обговорення	Ч. 1 ст. 5 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Законом не встановлено	1) Сільський/ селищний/ міський голова; 2) не менш як 1/3 депутатів; 3) члени громади; 4) органи самоорганізації населення
Громадське обговорення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад	Ч. 3 ст. 5 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Протягом 30 днів з дня надходження пропозиції	Сільський/ селищний/ міський голова
Надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника до складу спільної робочої групи	Ч. 3 ст. 5 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Наступна сесія після громадського обговорення	Сільський/ селищний/ міський голова + рада громади-ініціатора об'єднання
Етап 2			
Звернення до сільського, селищного, міського голови суміжної територіальної громади з пропозицію про об'єднання	Ч. 1 ст. 6 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Законом не встановлено	Сільський/ селищний/ міський голова громади-ініціатора об'єднання
Затвердження Порядку проведення громадських обговорень з питань добровільного об'єднання територіальних громад	Ч. 4 ст. 5, ч. 2 ст. 6 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	До організації громадського обговорення пропозиції	Рада громади, якій запропоновано об'єднання
Вивчення пропозиції щодо об'єднання та організація її громадського обговорення	Ч. 2 ст. 6 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Протягом 30 днів з дня надходження пропозиції	Сільський/ селищний/ міський голова громади, якій запропоновано об'єднання
Громадське обговорення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад	Ч. 2 ст. 6 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»		
Надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника до складу спільної робочої групи	Ч. 2 ст. 6 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Наступна сесія після громадського обговорення	Сільський/ селищний/ міський голова + рада громади, якій запропоновано об'єднання
Інформування громади-ініціатора об'єднання про результати розгляду пропозиції	Законом не вимагається	Законом не встановлено	Сільський/ селищний/ міський голова громади, якій запропоновано об'єднання
Утворення спільної робочої групи з підготовки проектів рішень щодо	Ч. 3 ст. 6 Закону «Про добровільне	Законом не встановлено	Сільський/ селищний/ міський голова

добровільного об'єднання територіальних громад	об'єднання територіальних громад»		громади-ініціатора об'єднання
Інформування відповідної обласної ради та обласної державної адміністрації про створення робочої групи	Ч. 3 ст. 6 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Законом не встановлено	Сільський/ селищний/ міський голова громади-ініціатора об'єднання
Етап 3			
Підготовка проектів рішень кожної ради щодо добровільного об'єднання територіальних громад	Ч. 4 ст. 6, ч. 1 ст. 7 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Законом не встановлено	Робоча група
Організація громадського обговорення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад	Ч. 2 ст. 7 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Протягом 60 днів з дня підготовки проекту	Сільський/ селищний/ міський голова кожної громади
Громадське обговорення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад	Ч. 2 ст. 7 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»		
Схвалення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад	Ч. 2 ст. 7 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Протягом 30 днів з дня внесення питання на розгляд ради	Рада кожної громади
Етап 4			
Подання схвалених проектів рішень обласній державній адміністрації для надання висновку щодо їх відповідності Конституції та законам України	Ч. 3 ст. 7 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	У п'ятиденний строк з моменту схвалення	Сільський/ селищний/ міський голова кожної громади
Підготовка висновку обласної державної адміністрації	Ч. 4 ст. 7 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Протягом 10 робочих днів з дня отримання проекту рішення	Голова обласної державної адміністрації
Прийняття рішення про добровільне об'єднання територіальних громад	Ч. 5 ст. 7 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Законом не встановлено	Ради усіх громад
Звернення до обласної державної адміністрації з пропозицією звернутися до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення перших виборів	Ч. 7 ст. 7 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Законом не встановлено	Сільський/ селищний/ міський голова громади-ініціатора об'єднання
Етап 5			
Звернення до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення перших виборів та інформування про це відповідних рад	Ч. 8 ст. 7 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	10 робочих днів з дня отримання рішень про добровільне об'єднання	Голова обласної державної адміністрації
Призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та	П. 1 Порядку призначення перших виборів депутатів	Не пізніше ніж за сімдесят днів до дня виборів двічі	Центральна виборча комісія

відповідних сільських, селищних, міських голів	сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів, затвердженого постановою Комісії від 12.02.2016 р. № 32	на рік – на останню неділю квітня та останню неділю жовтня	

2.2. Добровільне приєднання територіальних громад

Процедури приєднання територіальних громад мають певні відмінності від алгоритму добровільного об'єднання. Більше того, в залежності до статусу об'єднаної територіальної громади, до якої відбувається приєднання, ці процедури будуть також відрізнятися. Так, у випадку з приєднанням до територіальної громади міста обласного значення, вибори не проводяться. Процедура приєднання передбачає усього одне громадське обговорення, яке відбувається на стадії ініціювання процесу.

Далі наведено алгоритми приєднання територіальних громад до ОТГ, адміністративним центром яких є села, селища або міста районного значення і окремо – алгоритм приєднання сільської або селищної територіальної громади до територіальних громад міст обласного значення.

Схематичне зображення етапів добровільного приєднання до територіальних громад, адміністративним центром яких є села, селища або міста районного значення

Етап (дія, акт):	Регламентується:	Вчиняється:	Хто вчиняє (приймає рішення):
Етап 1			
Затвердження Порядку проведення громадських обговорень з питань добровільного приєднання територіальних громад	Ч. 1 ст. 8-1 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	До ініціювання об'єднання	Рада громади-ініціатора об'єднання (ініціатором може бути сільська або селищна рада, суміжна до ради ОТГ)
Ініціювання добровільного приєднання територіальних громад та організація громадського обговорення	Ч. 2 ст. 8-1 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Законом не встановлено	1) Сільський/ селищний голова; 2) не менш як 1/3 депутатів; 3) члени громади; 4) органи самоорганізації населення
Громадське обговорення пропозиції щодо добровільного приєднання	Ч. 3 ст. 8-1 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Протягом 30 днів з дня надходження пропозиції	Сільський селищний голова
Надання згоди на добровільне приєднання територіальних громад	Ч. 3 ст. 8-1 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Наступна сесія після громадського обговорення	Сільський/селищний голова + рада громади-ініціатора об'єднання
Звернення до сільського, селищного голови суміжної територіальної громади до ради ОТГ з пропозицію про приєднання	Ч. 4 ст. 8-1 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Законом не встановлено	Сільський/селищний голова громади-ініціатора об'єднання
Розгляд радою ОТГ ініціативи щодо добровільного приєднання сільської або селищної територіальної громади до	Ч. 5 ст. 8-1 Закону «Про добровільне об'єднання	Наступна сесія після надходження	Сільський/селищний/міський голова (ради ОТГ) + Рада ОТГ

ОТГ, надання згоди на добровільне приєднання	територіальних громад»	пропозиції	
Етап 2			
Підготовка проектів рішень кожної ради щодо добровільного приєднання	Ч. 1 ст. 8-2 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Законом не встановлено	Сільський/селищний/міський голова
Схвалення проекту рішення щодо добровільного приєднання	Ч. 3 ст. 8-2 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Протягом 30 днів з дня внесення питання на розгляд ради	Сільський/селищний/міський голова + рада кожної громади
Подання схвалених проектів рішень обласній державній адміністрації для надання висновку щодо їх відповідності Конституції та законам України	Ч. 4 ст. 8-2 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	У п'ятиденний строк з моменту схвалення	Сільський/ селищний/ міський голова кожної громади
Підготовка висновку обласної державної адміністрації	Ч. 5 ст. 8-2 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Протягом 10 робочих днів з дня отримання проекту рішення	Голова обласної державної адміністрації
Прийняття рішення про добровільне приєднання	Ч. 6 ст. 8-2 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Наступна чергова сесія після отримання позитивного висновку ОДА	Ради усіх громад
Звернення до обласної державної адміністрації з пропозицією звернутися до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення додаткових виборів	Ч. 8 ст. 8-2 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Законом не встановлено	Сільський/селищний голова
Етап 3			
Звернення до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення **додаткових** виборів та інформування про це відповідних рад	Ч. 9 ст. 8-2 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	10 робочих днів з дня отримання рішень про добровільне приєднання	Голова обласної державної адміністрації
Призначення додаткових виборів **депутатів сільських, селищних рад від територіальної громади, що приєдналася**	Закон України «Про місцеві вибори»	У встановлений законом строк	Центральна виборча комісія

Схематичне зображення етапів добровільного приєднання до територіальних громад міст обласного значення

Етап (дія, акт):	**Регламентується:**	**Вчиняється:**	**Хто вчиняє (приймає рішення):**
Затвердження Порядку проведення громадського обговорення з питань добровільного приєднання до територіальної громади міста обласного значення	Ч. 4 ст. 5, ч. 3 ст. 8^1 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	До ініціювання приєднання	Сільська, селищна рада територіальної громади, що приєднується

Ініціювання добровільного приєднання до територіальної громади міста обласного значення та організація його громадського обговорення	Ч. 2, 3 ст. 8^1, ч. 1 ст. 5 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Законом не встановлено	1) голова; 2) не менш як 1/3 депутатів; 3) члени громади; 4) органи самоорганізації населення
Громадське обговорення пропозиції щодо ініціювання добровільного приєднання до територіальної громади міста обласного значення	Ч. 3 ст. 8^1 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Протягом 30 днів з дня надходження пропозиції	Сільський, селищний голова територіальної громади, що приєднується
Надання згоди на добровільне приєднання до територіальної громади міста обласного значення	Ч. 3 ст. 8^1 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Наступна сесія після громадського обговорення	Сільський, селищний голова + сільська, селищна рада
Звернення до суміжної міської ради територіальної громади міста обласного значення з пропозицію про приєднання	Ч. 4 ст. 8^1 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Законом не встановлено	Сільський, селищний голова
Надання згоди на добровільне приєднання до територіальної громади міста обласного значення або про відмову в наданні такої згоди	Ч. 5 ст. 8^1 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Наступна сесія після отримання пропозиції	Міська рада територіальної громади міста обласного значення
Підготовка проектів рішень кожної ради про добровільне приєднання до територіальної громади міста обласного значення	Ч. 1 ст. 8^2 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Законом не встановлено	Міський голова територіальної громади міста обласного значення, до якої приєднуються, за участі інших громад
Схвалення кожною радою проекту рішення про добровільне приєднання до територіальної громади міста обласного значення	Ч. 3 ст. 8^2 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Протягом 30 днів з дня його внесення на розгляд	Рада кожної територіальної громади
Подання схвалених проектів рішень обласній державній адміністрації для надання висновку щодо їх відповідності Конституції та законам України	Ч. 4 ст. 8^2 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	У п'ятиденний строк з моменту схвалення	Сільський, селищний, міський голова кожної громади
Прийняття рішення про добровільне приєднання до територіальної громади міста обласного значення	Ч. 6 ст. 8^2 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Наступна сесія після отримання висновку ОДА	Ради усіх громад

Важливо! *Відповідно до п. 3-1 Прикінцевих положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» міста обласного значення визнані спроможними об'єднаними територіальними громадами для наслідків, передбачених статтями 8 – 8^{-3} цього Закону. Приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення є виключно добровільним та відбувається за рішенням усіх відповідних місцевих рад. Таким чином, перші вибори у цих громадах не призначаються, а процедури, передбачені ст. 8 Закону про добровільне об'єднання, розпочинаються з моменту прийняття останнього з рішень рад, що приймають участь у процедурі приєднання, якщо більш пізній строк не буде визначений безпосередньо у рішенні самих рад.*

Питання для самоконтролю по Розділу ІІ

1. **Хто НЕ може висувати ініціативу щодо добровільного об'єднання територіальних громад?**
   а) жителі громади;
   б) сільський/селищний/міський голова;
   в) народний депутат України

2. **Щодо якого питання громадське обговорення проводиться і при добровільному об'єднанні, і у випадку добровільного приєднання?**
   а) схвалення пропозиції щодо ініціювання об'єднання (приєднання);
   б) схвалення проекту рішення про добровільне об'єднання (приєднання);
   в) відмови ради від рішення про добровільне об'єднання

3. **Громадське обговорення проводиться у формі:**
   а) місцевої ініціативи (якщо об'єднання/приєднання ініціюють жителі громади);
   б) загальних зборів громадян за місцем проживання;
   в) у будь-який спосіб, визначений радою

4. **Хто готує проекти рішень про добровільне об'єднання?**
   а) орган, уповноважений на це Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
   б) робоча група, утворена рішеннями рад про надання згоди на добровільне об'єднання;
   в) ОДА (Рада міністрів АР Крим) за поданням сільського/селищного/міського голови

5. **Перші вибори призначаються за наслідком реалізації:**
   а) процедури добровільного об'єднання територіальних громад;
   б) процедури добровільного приєднання до сільської, селищної, міської (міста районного значення) ОТГ;
   в) процедури добровільного приєднання до територіальної громади міста обласного значення

6. **Додаткові вибори призначаються за наслідком реалізації:**
   а) процедури добровільного об'єднання територіальних громад;
   б) процедури добровільного приєднання до сільської, селищної, міської (міста районного значення) ОТГ;
   в) процедури добровільного приєднання до територіальної громади міста обласного значення

7. **Процедура приєднання сільської, селищної територіальної громади до територіальної громади міста обласного значення завершується:**
   а) у день набрання чинності рішення ради міста обласного значення про добровільне приєднання;
   б) у день оголошення результатів додаткових виборів;
   в) у день набрання чинності рішення про добровільне приєднання останньої з рад, що приймають участь у процедурі добровільного приєднання, якщо радами не буде встановлено більш пізній строк введення рішення у дію

8. **Чи є висновок Ради міністрів АР Крим, обласної державної адміністрації про відповідність проекту рішення ради про добровільне об'єднання обов'язковою передумовою для прийняття цією радою рішення про добровільне об'єднання?**
   а) Так;
   б) Ні;
   в) Визначається конкретними обставинами справи

9. **Протягом якого строку має бути наданий висновок щодо відповідності проекту рішення ради про добровільне об'єднання (приєднання) Конституції та законам України?**
   А) протягом 10 днів з моменту завершення громадського обговорення;
   б) протягом 10 днів з моменту направлення відповідного рішення ОДА;
   в) протягом 10 днів з моменту його отримання ОДА

10. **Хто призначає перші та додаткові місцеві вибори за наслідками реалізації процедур добровільного об'єднання (приєднання) територіальних громад?**
   а) Верховна Рада України;
   б) Центральна виборча комісія;
   в) Місцева рада, у якій розташовано адміністративний центр майбутньої об'єднаної територіальної громади

Розділ ІІІ. Правові аспекти оскарження рішень про добровільне об'єднання (приєднання)

3.1. Статус осіб, які можуть бути позивачами у справі, предмет та обґрунтування позовних вимог

Частиною 2 ст. 55 Конституції України передбачено, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Відповідно до ст. 4 КАС України **позивач** – особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано позов до адміністративного суду, а також суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подано позов до адміністративного суду.

При цьому, ч. 1 ст. 5 КАС України визначено, що кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси, і просити про їх захист шляхом:

1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;

2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;

3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;

4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;

5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;

6) прийняття судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1-4 цієї частини та стягнення з відповідача суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю.

Захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом також в інший спосіб, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Виходячи із змісту зазначеної норми процесуального закону, передумовою звернення до суду **є суб'єктивне переконання особи** (позивача) у порушенні її прав суб'єктом владних повноважень у конкретних публічно – правових відносинах. Тобто переконання у тому, що її суб'єктивне право у певних правовідносинах **не може бути реалізованим належним чином, або на неї оскаржуваним рішенням протиправно покладено певний обов'язок**

Такий висновок повністю узгоджується із нормами ч. 1 ст. 2 КАС України, в силу яких, завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

У справі за конституційним поданням щодо офіційного тлумачення окремих положень ч. 1ст. 4 ЦПК України (справа про охоронюваний законом інтерес) Конституційний Суд в рішенні від 01.12.2004 року №18-рп/2004 зазначив:

«поняття охоронюваний законом інтерес, який вживається в ряді законів, у логічно-смисловому зв'язку з поняттям права (інтерес у вузькому розумінні цього слова), який розуміє як правовий феномен, що:

а) виходить за межі змісту суб'єктивного права;

б) є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони;

в) має на меті задоволення усвідомлених індивідуальних і колективних потреб;

г) не може суперечити Конституції і законам, суспільним інтересам, загальновизнаним принципам права;

д) означає прагнення (не юридичну можливість) до користування у межах правового регулювання конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом;

є) розглядається як простий легітимний дозвіл, тобто такий, що не заборонений законом.

Охоронюваний законом інтерес регулює ту сферу відносин, заглиблення в яку для суб'єктивного права законодавець вважає неможливим або недоцільним.

Поняття охоронюваний законом інтерес у всіх випадках вживання його у законах України у логічно-смисловому зв'язку з поняттям права має один і той же зміст».

Також, Конституційний Суд, вирішуючи питання, порушені в конституційному зверненні і конституційному поданні щодо тлумачення ч. 2 ст. 55 Конституції України, в рішенні від 14.12.11 № 19-рп/2011 зазначив, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ч. 2 ст. 3 Конституції України). Для здійснення такої діяльності органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи наділені публічною владою, тобто мають реальну можливість на підставі повноважень, встановлених Конституцією і законами, приймати рішення чи вчиняти певні дії. Особа, стосовно якої суб'єкт владних повноважень прийняв рішення, вчинив дію чи допустив бездіяльність, має право на захист.

Отже, обов'язковою умовою надання правового захисту судом є наявність відповідного порушення суб'єктом владних повноважень прав, свобод або інтересів особи на момент її звернення до суду. Порушення має бути реальним, стосуватися (зачіпати) зазвичай індивідуально виражених прав чи інтересів особи, яка стверджує про їх порушення.

Статтею 160 КАС України визначені вимоги до позовної заяви, серед яких у т.ч. передбачений обов'язок позивача зазначити:

- у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень – обґрунтування порушення оскаржуваними рішеннями, діями чи бездіяльністю прав, свобод, інтересів позивача;
- у справах щодо оскарження нормативно-правових актів – відомості про застосування оскаржуваного нормативно-правового акта до позивача або належність позивача до суб'єктів правовідносин, у яких застосовується або буде застосовано цей акт;

З огляду на те, що тягар доведення правомірності прийнятого рішення, що оскаржується в судовому провадженні, покладений саме на суб'єкта владних повноважень, єдиним обов'язком позивача в частині доказування є підтвердження факту порушення його прав, свобод чи законних інтересів внаслідок прийняття оскаржуваного рішення відповідачем.

У ст. 17 Закону України від 23.02.2006 № **3477-IV** «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»[9] зазначається, що суди при розгляді справ застосовують Конвенцію та практику Суду як джерело права.

Згідно практики Європейського суду з прав людини для того, щоби мати можливість звернутися за захистом до суду **особа має довести, що вона є жертвою порушення прав**. Щоби претендувати на статус жертви такого порушення, оспорюваний захід має безпосередньо зашкодити особі (рішення Аксу проти Туреччини [Aksu v. Turkey] пункт 50; Берден [Burden v. The United Kingdom] пункт 33; Тенасе проти Молдови [Trnase v. Moldova]).

Тобто, обов'язковою умовою надання правового захисту судом є наявність відповідного порушення суб'єктом владних повноважень прав, свобод або інтересів особи на момент її звернення до суду. **Порушення має бути реальним, стосуватися (зачіпати) зазвичай індивідуально виражених права чи інтересів особи, яка стверджує про їх порушення.**

Встановлення факту наявності порушення права, свободи чи інтересу особи, яка звертається до суду за їх захистом, є обов'язковим під час судового розгляду.

Відсутність порушеного права чи невідповідність обраного позивачем способу його захисту способам, визначеним законодавством, встановлюється при розгляді справи по суті, і є підставою для прийняття судом рішення про відмову в позові.

З цього слідує, що під час розгляду кожної справи суд повинен встановити чи має місце порушення прав позивача, адже без цього не можна виконати завдання судочинства. Якщо при розгляді справи не встановлено факту порушення прав чи інтересів позивача, то навіть у разі, якщо рішення суб'єкта владних повноважень є протиправними, підстави для задоволення позову та їх скасування відсутні. Тобто, звернення до суду є способом захисту порушених суб'єктивних прав, а не способом відновлення законності та правопорядку у публічних правовідносинах.

Згідно позиції Верховного Суду, яка висловлена у постанові від 24.10.2018 у справі №731/216/17 під підставою адміністративного позову слід розуміти обставини, якими позивач

[9] http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15

обґрунтовує свої вимоги, доводить факт порушення своїх прав, або ймовірність порушення нормативним актом прав у майбутньому (п. 65 постанови).

Відповідно до вимог ч. 4 ст. 161 КАС України позивач зобов'язаний додати до позовної заяви всі наявні в нього докази, що підтверджують обставини, на яких ґрунтуються позовні вимоги.

При цьому, незалежно від підстав позову, визначених позивачем, адміністративні суди перевіряють коло обставин, що можуть слугувати підставами позову, з одного боку – для встановлення обов'язку вчинити певну дію (наявності права на прийняття рішення), з іншого – на доведення правової заінтересованості особи у виконанні цього обов'язку саме на її користь.

Таким чином, адміністративне судочинство спрямоване на захист саме порушених прав осіб у сфері публічно-правових відносин. Тобто, для задоволення позову адміністративний суд повинен встановити, що у зв'язку з прийняттям рішення, дією або бездіяльністю суб'єктом владних повноважень порушуються права позивача.

При цьому, позивач на власний розсуд визначає чи порушені його права рішеннями, дією або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень.

Проте право на звернення до адміністративного суду з позовом не завжди співпадає з правом на судовий захист, яке закріплено у ст. 5 КАС України. Саме по собі звернення до адміністративного суду за захистом ще не означає, що суд зобов'язаний надати такий захист. Адже для того, щоб було надано судовий захист суд повинен встановити, що особа дійсно має право, свободу та інтерес, про захист яких вона просить і це право, свобода чи інтерес порушені відповідачем у публічно-правових відносинах.

Відсутність порушеного права чи невідповідність обраного позивачем способу його захисту способам, визначеним законодавством, встановлюється при розгляді справи по суті та є підставою для прийняття судом рішення про відмову в позові.

Про осіб, які можуть бути позивачами

Частіше за все із позовами до відповідних органів місцевого самоврядування про визнання рішень з питань добровільного об'єднання територіальних громад протиправними та скасуванню звертаються місцеві жителі.

Разом із тим, суд має встановити чи взагалі оскаржуване рішення може потенційно впливати на права, свободи або інтереси цієї особи. Закон України від 05.02.2015№ **157-VIII**«Про добровільне об'єднання територіальних громад»[10]регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад. Суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст (ч. 1 ст. 3 Закону).

Важливим є визначення поняття «територіальна громада», яке міститься в п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України від 21.05.1997 № **280/97-ВР** «Про місцеве самоврядування в Україні»[11].

Територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Місце проживання – житло, розташоване на території адміністративно-територіальної одиниці, в якому особа проживає, а також спеціалізовані соціальні установи, заклади соціального обслуговування та соціального захисту, військові частини (п. 4 ч. 1 ст. 3 Закону України від 11.12.2003 № **1382-IV «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання»**[12]**).**

Реєстрація – внесення інформації до реєстру територіальної громади, документів, до яких вносяться відомості про місце проживання/перебування особи, із зазначенням адреси житла/місця перебування із подальшим внесенням відповідної інформації до Єдиного державного демографічного реєстру в установленому Кабінетом Міністрів України порядку (п. 10 ч. 1 ст. Закону України від 11.12.2003 № **1382-IV «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання»).**

Отже, належність до певної територіальної громади підтверджується документом, в який вносяться відомості про місце проживання. Ними є:

- паспорт громадянина України;

[10]http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19
[11]http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80
[12]http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15

- тимчасове посвідчення громадянина України;
- посвідка на постійне проживання, посвідка на тимчасове проживання;
- посвідчення біженця;
- посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту;
- посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Таким чином, потенційними позивачами у справах, що виникають в процесі добровільного об'єднання територіальних громад можуть бути члени територіальних громад (з підтвердженням реєстрації місця проживання) та відповідні органи місцевого самоврядування.

Станом на сьогодні нам не відома практика подання позовів виконавчими органами, районними чи обласними радами. Проте практика ініціювання судових процесів радами місцевого рівня (сільські, селищні, міські) вже присутня.

Вирішуючи питання про особу позивача – відповідну раду, слід з'ясувати склад територіальних громад, які вирішили об'єднатись чи приєднатись. Саме вони і можуть виступати позивачами. Також позивачем може бути інша територіальна громада в особі її органів місцевого самоврядування, яка не увійшла до запропонованого формату об'єднання.

Наразі, доволі розповсюдженою є практика звернення депутатів місцевих рад або навіть Народних депутатів України із позовами про визнання протиправними та скасування рішень рад, які приймаються в процесі добровільного об'єднання.

В контексті наведеного слід дати **правовий аналіз особі позивача в статусі депутата місцевої ради**:

Згідно зі ст. 43 КАС України здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві (адміністративна процесуальна правоздатність) визнається за громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями (юридичними особами).

Здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також фізичним особам до досягнення цього віку у спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь.

Здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам).

Позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень (ч. 2 ст. 46 КАС України).

Відповідно до ч. 1 ст.53КАС України у випадках, встановлених законом, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, державні органи, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до адміністративного суду із позовними заявами в інтересах інших осіб і брати участь у цих справах. При цьому вони **повинні надати** адміністративному суду **документи та інші докази, які підтверджують наявність визначених законом підстав для звернення до суду в інтересах інших осіб.**

Право звернення до суду з метою захисту прав, інтересів та свобод мешканців місцевої громади і в інтересах місцевої громади належить виконавчим органам органів сільських, селищних, міських рад, діяльність яких спрямовується та керується через сільські ради, які шляхом розгляду питань місцевого самоврядування забезпечують реалізацію своїх рішень, в тому числі з питань захисту прав, законних інтересів та свобод мешканців місцевої громади, через виконавчі органи місцевих рад, які здійснюють виконавчі функції і повноваження місцевого самоврядування, одним з

яких є право виконавчого органу місцевої ради на звернення до суду (п. 4 абз. «а» ч. 1 ст. 38 Закону України від 21.05.1997№ **280/97-ВР** «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Згідно з ч. 1 і 2 ст. 15 Закону України від 11.07.2002 № **93-IV**«Про статус депутатів місцевих рад»[13] депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу у разі виявлення порушення прав та законних інтересів громадян або інших порушень законності **має право вимагати припинення порушень, а в необхідних випадках звернутися до відповідних місцевих органів** виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також **до правоохоронних і контролюючих органів** та їх керівників з вимогою вжити заходів щодо припинення порушень законності. У разі виявлення порушення законності депутат місцевої ради **має право на депутатське звернення** до керівників відповідних правоохоронних чи контролюючих органів, які відносяться до виконавчої влади. В той час як суди належать до іншої гілки влади (ст. 6 Конституції України) **депутати місцевих рад не наділені правом звертатися до органів судової влади саме у статусі депутата.**

Вирішення питання щодо надання згоди про добровільне об'єднання, схвалення проекту рішення про добровільне об'єднання та вирішення самого питання про добровільне об'єднання, є виключною компетенцією місцевої ради, що приймає свої рішення на пленарних засіданнях більшістю голосів депутатів такої ради з урахуванням принципу добровільності.

Аналізуючи приписи законодавства України можна дійти висновку, що вирішення питань з добровільного об'єднання територіальних громад здійснюється виключно шляхом прийняття на сесії місцевої ради більшістю голосів депутатів місцевої ради рішень з питань, що стосуються добровільного об'єднання територіальних громад. Вирішення означених питань більшістю голосів депутатів місцевої ради забезпечує в тому числі й врахування інтересів більшості мешканців територіальної громади, виборців, які обрали депутатів місцевої ради, оскільки відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України від 11.07.2002 № 93-IV «Про статус депутатів місцевих рад» депутат сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради (далі – депутат місцевої ради) є представником інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їх громад. Прийняття рішень місцевої ради більшістю голосів депутатів місцевої ради забезпечує реальну здатність територіальної громади вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, які з питань добровільного об'єднання територіальних громад вирішуються через місцеву раду як орган місцевого самоврядування.

Виходячи з вищенаведеного, можна дійти висновку, що депутати місцевих рад не наділені індивідуальною адміністративною процесуальною дієздатністю з питань щодо оскарження у судовому порядку рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності місцевих рад та/або їхніх посадових осіб.

Про позивача в статусі народного депутата України

Згідно ч. 5 ст. 17 Закону України від 17.11.1992 № **2790-XII** «Про статус народного депутата України»[14] народний депутат як представник державної влади у разі порушення прав, свобод і інтересів людини та громадянина, що охороняються законом, та інших порушень законності **має право на місці вимагати негайного припинення порушення або звертатися з вимогою** до відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ та організацій припинити такі порушення. У разі порушення законності народний депутат може звернутися з депутатським зверненням до відповідних посадових осіб правоохоронних органів чи органів виконавчої влади, що здійснюють державний контроль у відповідній галузі.

Посадові особи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівники підприємств, установ та організацій, а також працівники правоохоронних органів, до яких звернуто вимогу народного депутата про припинення порушення законності, **зобов'язані негайно вжити заходів щодо усунення порушення, а за необхідності** – притягнути винних до відповідальності з наступним інформуванням про це народного депутата. У разі невжиття заходів щодо усунення порушення посадові особи несуть дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність у встановленому законом порядку.

[13] http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15
[14] http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12

Отже, чинним законодавством народному депутату України не надано права звертатися до суду із позовом про порушення прав, свобод чи інтересів територіальних громад, окремих громадян, органу влади тощо.

Прокурор як позивач

У визначених законом випадках прокурор звертається до суду з позовною заявою, бере участь у розгляді справ за його позовами, вступає за своєю ініціативою у справу, провадження у якій відкрито за позовом іншої особи, до початку розгляду справи по суті, подає апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами (ч. 3 ст. 53 КАС України).

Прокурор, який звертається до суду **в інтересах держави**, в позовній чи іншій заяві, скарзі обґрунтовує, в чому полягає порушення інтересів держави, необхідність їх захисту, визначені законом підстави для звернення до суду прокурора, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах. Невиконання цих вимог має наслідком застосування положень, визначених ст. 169 цього Кодексу.

У разі відкриття провадження за позовною заявою, поданою прокурором в інтересах держави в особі органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, зазначений орган набуває статусу позивача. У разі відсутності такого органу або відсутності у нього повноважень щодо звернення до суду прокурор зазначає про це в позовній заяві і в такому разі прокурор набуває статусу позивача.

Прокурор на підставі ст. 54 КАС України також може звертатися до адміністративного суду **в інтересах інших осіб**, при цьому має процесуальні права й обов'язки особи, в інтересах якої він діє, за винятком права закінчувати справу примиренням.

Якщо фізична особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність і в інтересах якої подано позовну заяву, не підтримує заявлені позовні вимоги, суд залишає позовну заяву без розгляду.

Відмова органу, уповноваженого здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах, від позову, поданого прокурором в інтересах держави, не позбавляє прокурора права підтримувати позов і вимагати вирішення спору по суті.

При вирішенні питання про належну участь прокурора у справі слід взяти до уваги позицію Верховного Суду у справі №822/1169/17.

Частиною 3 ст. 23 Закону України від 14.10.2014 № **1697-VII**«Про прокуратуру»[15] визначено, що прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу.

Тому участь прокурора в інтересах держави в судовому провадженні щодо оскарження рішень, які приймаються в процесі децентралізації, де відповідачем буде виступати орган місцевого самоврядування, нам вдається малоймовірним. А от щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності інших суб'єктів, наприклад обласної державної адміністрації, профільного міністерства цілком можлива.

Аналіз частин 3, 4 ст. 53 КАС України у взаємозв'язку з частиною 3 ст. 23 Закону України від 14.10.2014 № **1697-VII** «Про прокуратуру» дає підстави вважати, що участь прокурора в судовому процесі в адміністративних судах (в тому числі касаційне оскарження судових рішень) стає можливою за умови, крім іншого, обґрунтування підстав для звернення до суду, а саме нездійснення або неналежного здійснення захисту інтересів держави у спірних правовідносинах органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, або підтвердження відсутності такого органу.

З із ч. 3 ст. 23 Закону України від 14.10.2014 № **1697-VII** «Про прокуратуру» **прокурор може представляти інтереси держави в суді лише у двох випадках:**

[15]http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18

1) якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження;

2) у разі відсутності такого органу.

Перший «виключний випадок» передбачає наявність органу, який може здійснювати захист інтересів держави самостійно, а другий – відсутність такого органу. Однак, підстави представництва інтересів держави прокуратурою у цих двох випадках істотно відрізняються.

У першому випадку прокурор набуває право на представництво, якщо відповідний суб'єкт владних повноважень не здійснює захисту або здійснює неналежно.

«Не здійснення захисту» виявляється в усвідомленій пасивній поведінці уповноваженого суб'єкта владних повноважень – він усвідомлює порушення інтересів держави, має відповідні повноваження для їх захисту, але всупереч цим інтересам за захистом до суду не звертається.

«Здійснення захисту неналежним чином» виявляється в активній поведінці (сукупності дій та рішень), спрямованій на захист інтересів держави, але яка є неналежною.

«Неналежність» захисту може бути оцінена з огляду на встановлений порядок захисту інтересів держави, який, серед іншого, включає досудове з'ясування обставин порушення інтересів держави, обрання способу їх захисту та ефективне здійснення процесуальних прав позивача.

Верховний Суд звертає увагу, що захищати інтереси держави повинні, насамперед, відповідні суб'єкти владних повноважень, а не прокурор. Щоб інтереси держави не залишилися незахищеними, прокурор виконує субсидіарну роль, замінює в судовому провадженні відповідного суб'єкта владних повноважень, який всупереч вимог закону не здійснює захисту або робить це неналежно. У кожному такому **випадку прокурор повинен навести (а суд перевірити) причини, які перешкоджають захисту інтересів держави належним суб'єктом**, і які є підставами для звернення прокурора до суду.

Прокурор не може вважатися альтернативним суб'єктом звернення до суду і замінювати належного суб'єкта владних повноважень, який може і бажає захищати інтереси держави.

Відповідно до ч. 4 статті 23 Закону України від 14.10.2014 № **1697-VII**«Про прокуратуру» наявність підстав для представництва **має бути обґрунтована прокурором у суді.**

Прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва.

Прокурор зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це громадянина та його законного представника або відповідного суб'єкта владних повноважень. У разі підтвердження судом наявності підстав для представництва прокурор користується процесуальними повноваженнями відповідної сторони процесу. Наявність підстав для представництва може бути оскаржена громадянином чи її законним представником або суб'єктом владних повноважень.

Аналіз ч. 4 ст. 23 Закону України від 14.10.2014 № **1697-VII** «Про прокуратуру» дає підстави стверджувати, що прокурор може підтвердити наявність підстав для представництва інтересів держави в суді шляхом надання належного обґрунтування, підтвердженого достатніми доказами, зокрема, але не виключно, повідомленням прокурора на адресу відповідного суб'єкта владних повноважень про звернення до суду, запитами, а також копіями документів, отриманих від суб'єкта владних повноважень, що свідчать про наявність підстав для відповідного представництва.

Відповідно до усталеної практики Європейського суду з прав людини сторонами судового розгляду є позивач і відповідач, які мають рівні права, включаючи право на юридичну допомогу. Підтримка прокуратурою однієї зі сторін може бути виправдана за певних умов, наприклад, з метою захисту вразливих осіб, які вважаються не здатними захистити свої інтереси самостійно, або в разі, якщо правопорушення зачіпає велику кількість людей, або якщо вимагають захисту реальні державні інтереси або майно (KOROLEV v. RUSSIA (no. 2), № 5447/03, § 33, ЄСПЛ, від 01.04.2010; MENCHINSKAYA v. RUSSIA, № 42454/02, § 35, ЄСПЛ, від 15.01.2009).

Європейський Суд з прав людини неодноразово звертав увагу на участь прокурора в суді на боці однієї зі сторін як обставину, що **може впливати на дотримання принципу рівності сторін**. Оскільки прокурор або посадова особа з аналогічними функціями, пропонуючи задовольнити або відхилити скаргу, стає противником або союзником сторін у справі, його участь може викликати в однієї зі сторін відчуття нерівності (рішення у справі "Ф.В. проти Франції" (F.W. v. France) від 31.03.2005, заява 61517/00, п. 27).

Пункт 3 ч.1 ст. 131-1 Конституції України, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, свідчить про те, що **прокурор може представляти інтереси держави в суді тільки у**

виключних випадках, які прямо передбачені законом. Розширене тлумачення випадків (підстав) для представництва прокурором інтересів держави в суді не відповідає принципу змагальності, який є однією з засад правосуддя (пункт 3 частини другої статті 129 Конституції України).

Окремо про представництво

Згідно ч. 1 ст. 55 КАС України сторона, третя особа в адміністративній справі, а також особа, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи, може брати участь у судовому процесі особисто (самопредставництво) та (або) через представника.

Представником у суді може бути адвокат або законний представник.

У справах незначної складності та в інших випадках, визначених цим Кодексом, представником може бути фізична особа, яка відповідно до ч. 2 ст. 43 цього Кодексу має адміністративну процесуальну дієздатність.

Органи або інші особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах малолітніх чи неповнолітніх осіб або осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена, представляють у суді їх посадові особи, крім випадків, коли такі органи та особи є стороною чи третьою особою у справі.

Повноваження представників сторін та інших учасників справи мають бути підтверджені такими документами:

1) нотаріально завіреною довіреністю фізичної або юридичної особи;

2) свідоцтвом про народження дитини або рішенням про призначення опікуном, піклувальником чи охоронцем спадкового майна.

Суд також може вирішити питання про посвідчення довіреності фізичної особи. У разі задоволення заявленого клопотання щодо посвідчення довіреності фізичної особи на ведення справи, що розглядається, суд без виходу до нарадчої кімнати постановляє ухвалу, яка заноситься секретарем судового засідання до протоколу судового засідання, а сама довіреність або засвідчена підписом судді копія з неї приєднується до справи.

Повноваження адвоката як представника підтверджуються довіреністю або ордером, виданим відповідно до Закону України від 05.07.2012№ **5076-VI**«Про адвокатуру і адвокатську діяльність»[16].

Згідно позиції Верховного Суду у справі № 9901/736/18 **ордер є самостійним документом, що підтверджує повноваження адвоката.** Надання договору про правову допомогу, його копії або витягу разом із ордером згідно з чинною редакцією КАС України не вимагається. Про обмеження повноважень адвоката зазначається на зворотній стороні ордеру, відповідно, у разі відсутності обмежень, право підписання та подання позову до суду в інтересах клієнта підтверджується лише ордером.

Предмет спору та обґрунтування позовних вимог

З огляду на те, що об'єднання територіальних громад включає в себе декілька стадій, предметом оскарження можуть бути рішення, дія або бездіяльність відповідно ради або її голови на окремій стадії добровільного об'єднання.

У спорах, що виникають в процесі децентралізації позивачі частіше за все просять визнати протиправними та скасувати рішення відповідних місцевих рад, які приймають в процесі об'єднання територіальних громад.

Найтиповішими з них є:

- не забезпечення вивчення пропозиції про добровільне об'єднання (не проведення чи неналежне проведення громадського обговорення);
- оскарження Порядку проведення громадського обговорення з питань децентралізації;
- рішення відповідної ради «Про надання згоди на добровільне об'єднання»;
- рішення про утворення спільної робочої групи;
- не забезпечення належного громадського обговорення розроблених робочою групою проектів рішень «Про добровільне об'єднання територіальних громад»;
- рішення відповідних рад «про схвалення проектів рішень «Про добровільне об'єднання територіальних громад»;

[16]http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17

- висновок обласної державної адміністрації про відповідність/невідповідність проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад Конституції та законам України;

- бездіяльність обласної державної адміністрації, яка полягає у ненаданні висновку;

- фінальне рішення відповідної ради «Про добровільне об'єднання територіальних громад»;

- бездіяльність обласної державної адміністрації, яка полягає у не зверненні до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови в установленому законом порядку.

Наразі в Україні активно триває процес добровільного приєднання територіальних громад, що породжує і нову хвилю судових спорів. Позовні вимоги будуть схожими із тими, які можуть виникають в процесі добровільного об'єднання.

Позивачі самостійно обирають спосіб захисту та кількість судових проваджень, нерідкою є практика подання одразу декілька позовів, в яких сторони є ідентичними, а позовні вимоги різними, проте всі стосуються процесу об'єднання. З огляду на взаємопов'язаність вимог та з метою повного, всебічного та швидкого розгляду справ доречним буде їх об'єднання в одне провадження. Не виключені також і випадки подання тотожних позовів з метою обрати «потрібний» склад суду.

У такому випадку суд має визнавати такі дії позивачів зловживанням правом на підставі ст. 45 КАС України.

Якщо подання скарги, заяви, клопотання визнається зловживанням процесуальними правами, суд з урахуванням обставин справи **має право залишити без розгляду або повернути скаргу, заяву, клопотання**. При цьому суд зобов'язаний вживати заходів для запобігання зловживанню процесуальними правами. У випадку зловживання учасником судового процесу його процесуальними правами, суд застосовує до нього заходи, визначені цим Кодексом.

Відповідно до ст. 77 КАС України кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення, крім випадків, встановлених ст. 78 цього Кодексу. Єдиним обов'язком позивача є підтвердження факту порушення його прав, свобод чи інтересів оскаржуваним рішенням та обрання способу захисту порушеного права.

Обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача - суб'єкта владних повноважень.

3.2. Судова практика щодо об'єднання

З огляду на множинність можливих предметів позову у справах, що виникають в процесі об'єднання територіальних громад, пропонуємо надати ключові аспекти таких справ.

Частіше за все позивачі оскаржують рішення ради (як суб'єкта владних повноважень) про надання згоди на добровільне об'єднання, затвердження проекту рішення про добровільне об'єднання та самого рішення про добровільне об'єднання територіальних громад.

Пункти 18 та 19 ч. 1 ст. 4 КАС України дають нам такі визначення:

нормативно-правовий акт – акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування.

Індивідуальний акт – акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк.

Відповідно до позиції Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень ч. 2 ст. 19, ст. 144 Конституції України, ст. 25, ч.14 ст. 46, ч. 1, 10 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) «органи місцевого самоврядування, вирішуючи питання місцевого значення, представляючи спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, приймають нормативні та ненормативні акти**. До нормативних належать** акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово, а **ненормативні акти передбачають** конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після

реалізації вичерпують свою дію. Такий висновок узгоджується із правовими позиціями Конституційного Суду України, викладеними у рішеннях від 27.12.2001 № 20-рп/2001 у справі про укази Президії Верховної Ради України щодо Компартії України, зареєстрованої 22.07.1991 (абзац перший пункту 6 мотивувальної частини), від 23.06.1997 № 2-зп у справі про акти органів Верховної Ради України (абзац четвертий пункту 1 мотивувальної частини).

При цьому **ненормативні правові акти** органу місцевого самоврядування є актами одноразового застосування, вичерпують свою дію фактом їхнього виконання, тому вони не можуть бути скасовані чи змінені органом місцевого самоврядування після їх виконання.

Першим є питання з'ясування природи акту місцевого самоврядування, що оскаржується. У більшості випадків це будуть ненормативні акти. Відповідно слід з'ясувати, чи вичерпав цей акт свою силу шляхом його повного виконання.

Природа процесу добровільного об'єднання (приєднання) є такою, що акти, прийняті на певному етапі є підставою для початку наступного і фактично вичерпують свою дію після настання наступного етапу добровільного об'єднання. Також слід звертати увагу, що зазначені акти у першу чергу звернені до органів місцевого самоврядування (рад – як представницьких органів та як юридичних осіб, виконавчих органів ради як суб'єктів владних повноважень та як юридичних осіб) та відповідно до ст. 8, 8-1 – 8-3, п. 3 Прикінцевих положень Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» встановлюють конкретні правові наслідки для цих осіб (реорганізація, правонаступництво, припинення повноважень тощо). Виключенням з цього правила є рішення ради про затвердження Порядку проведення громадських обговорень, яке є нормативно-правовим актом.

З'ясування природи оскаржуваного акту надасть змогу вирішити питання про доцільність вжиття заходів забезпечення провадження шляхом зупинення дії акту та наслідки визнання такого акту протиправними та скасування.

Щодо права рад самостійно скасовувати чи змінювати свої рішення про добровільне об'єднання (приєднання) територіальних громад

Визначення правової природи зазначених актів місцевих рад є також важливим при вирішенні спорів про можливість самостійного скасування однією з рад свого рішення про надання згоди на добровільне об'єднання (приєднання) територіальної громади, схвалення проекту рішення про добровільне об'єднання (приєднання) та рішення про добровільне об'єднання (приєднання).

За загальним правилом органи місцевого самоврядування мають право на зміну чи скасування власних рішень. Згідно з п. 4 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України у справі № 7-рп/2009 «таке право випливає із конституційного повноваження органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення шляхом прийняття рішень, що є обов'язковими до виконання на відповідній території, оскільки вони є суб'єктами правотворчості, яка передбачає право формування приписів, їх зміну, доповнення чи скасування. Це узгоджується із правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною у Рішенні від 3 жовтня 1997 року № 4-зп у справі про набуття чинності Конституцією України, що конкретна сфера суспільних відносин не може бути водночас врегульована однопредметними нормативними правовими актами однакової сили, які за змістом суперечать один одному. Звичайною є практика, коли наступний у часі акт містить пряме застереження щодо повного або часткового скасування попереднього. Загальновизнаним є й те, що з прийняттям нового акта, якщо інше не визначено самим цим актом, автоматично скасовується однопредметний акт, який діяв у часі раніше (абзац п'ятий пункту 3 мотивувальної частини вказаного Рішення).

Отже, Конституційний Суд України дійшов висновку, що органи місцевого самоврядування мають право приймати рішення, вносити до них зміни та скасовувати їх **на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені** Конституцією **і законами України, керуючись у своїй діяльності ними та актами Президента України, Кабінету Міністрів України**».

Водночас у п. 5 мотивувальної частини згадуваного вище рішення Конституційний Суд Україні зазначив, що « <…> в Конституції України закріплено принцип, за яким права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність (стаття 3). Органи місцевого самоврядування є відповідальними за свою діяльність перед юридичними і фізичними особами (стаття 74 Закону). Таким чином, органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних

суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення. Це є «гарантією стабільності суспільних відносин» між органами місцевого самоврядування і громадянами, породжуючи у громадян впевненість у тому, що їхнє існуюче становище не буде погіршене прийняттям більш пізнього рішення, що узгоджується з правовою позицією, викладеною в абзаці другому пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 травня 1997 року № 1-зп у справі щодо несумісності депутатського мандата.

Ненормативні правові акти органу місцевого самоврядування є актами одноразового застосування, вичерпують свою дію фактом їхнього виконання, тому вони не можуть бути скасовані чи змінені органом місцевого самоврядування після їх виконання».

Таким чином, одна з рад, яка приймає участь у реалізації закону щодо добровільного об'єднання (приєднання) територіальних громад не може самостійно без консультацій та отримання згоди інших рад, які приймають участь у процедурі добровільного об'єднання (приєднання), скасовувати рішення, що стосуються реалізації окремого чи кількох етапів добровільного об'єднання (приєднання) територіальних громад. У випадку наявності заперечень щодо скасування чи зміни зазначеного рішення (рішень) з боку інших місцевих рад, спір про скасування чи зміну відповідного рішення ради має бути віднесено на вирішення суду.

Про громадські обговорення

Основною формою залучення громади для вирішення питань місцевого значення щодо добровільного об'єднання є проведення громадських обговорень, які передбачаються двічі: на етапі надання згоди на добровільне об'єднання та під час схвалення розроблених спільною робочою групою проектів рішень «Про добровільне об'єднання».

Порядок проведення громадських слухань визначається органом місцевого самоврядування, який **виступає організатором** таких слухань (тобто визначає час, місце, дату, форму та порядок фіксації результатів).

До визначення порядку проведення громадських слухань не застосовується положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які визначають такі форми безпосередньої демократії як місцевий референдум (ст. 7 Закону), загальні збори громадян (ст. 8 Закону), громадські слухання (ст. 13 Закону). Згідно ч. 6 ст. 7 КАС України **аналогія закону та аналогія права не застосовується** для визначення підстав, меж повноважень та способу дій органів державної влади та місцевого самоврядування. Лише орган місцевого самоврядування шляхом прийняття відповідного Порядку визначає спосіб з'ясування думки громади.

Часто позивачі вказують на не проведення громадських слухань протягом встановлених 30 та 60 днів. Доречним у цьому контексті буде Роз'яснення Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування щодо застосування положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», затвердженому на засідання Комітету 03.06.2015 р. (Протокол № 17), відповідно до якого **строк** – це **відрізок часу, у межах якого** вчиняються або можуть вчинятися певні юридично значимі дії.

Отже визначення «протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції», яке міститься у перелічених вище нормах Закону України «Про добровільне об'єднання», має тлумачитися лише як визначення граничної тривалості часу на вчинення відповідних дій або проведення заходів.

Аналогічно слід тлумачити приписи абз. 2 ч. 2 ст. 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», згідно з яким питання про схвалення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад розглядається сільськими, селищними, міськими радами протягом 30 днів з дня його внесення на їх розгляд. Очевидно, що цей припис не означає, що рада має безперервно протягом 30 днів розглядати відповідне питання, а встановлює лише граничний термін, не пізніше завершення якого рада зобов'язана розглянути відповідне питання.

Також Комітет ВРУ звертає увагу, що окремі форми громадських обговорень (загальні збори громадян, громадські слухання та ін.) не можуть тривати протягом 30 чи 60 днів та, як правило, проводяться протягом кількох годин одного дня.

Вказана позиція також підтверджується постановою Верховного Суду від 24.10.2018 у справі №731/216/17.

Що стосується аргументів позивачів, що ці ж самі строки (30 та 60 днів) дублюються у Порядках чи інших документах, якими відповідні місцеві ради визначають механізм проведення громадських

обговорень щодо добровільного об'єднання, то тут слід звернути на наступне. Місцева рада на момент затвердження такого документу може не знати, скільки часу знадобиться для організації відповідних обговорень, а отже прописує у документі максимально дозволений законодавцем термін для організації відповідного процесу. Однак це не означає, що рада не може забезпечити виконання цього процесу у більш короткий строк.

(Подібні питання аналізувалися, зокрема, у рішеннях Комінтернівського районного суду Одеської області, залишену в силі Одеським апеляційним адміністративним судом по справі 504/4148/16-а; постанову Світловодського міськрайонного суду Кіровоградської області по справі № 401/3329/16-а; постанову Синельниківського міськрайонного суду Дніпропетровської області по справі № 191/800/17; постанову Бобровицького районного суду Чернігівської області, залишену в силі Київським апеляційним адміністративним судом, по справі № 729/630/17).

Щодо способу, яким можуть здійснюватися громадські обговорення під час добровільного об'єднання територіальних громад. Частиною 3 ст. 5 та ч. 2 ст. 6 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачено, що сільський, селищний міський голова відповідної територіальної громади зобов'язаний вивчити кожну пропозицію окремо та забезпечити її громадське обговорення протягом 30 днів з дня її надходження.

У ч. 2 ст. 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» термін «громадське обговорення» розкривається як громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю. У ч. 4 ст. 5 цього Закону визначено, що порядок проведення громадського обговорення з питань, передбачених цим Законом, визначається відповідною радою.

У Роз'ясненні Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування щодо застосування положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», затвердженому на засідання Комітету 03.06.2015 р. (Протокол № 17) зазначено, що порядок громадського обговорення визначається відповідною місцевою радою та громадське обговорення може проводитись у різних формах, зокрема, передбачених ст. 8 та ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у формі загальних зборів громадян, громадських слухань або в інших формах, визначених місцевою радою (конференція, форум, засідання за круглим столом, збори, зустрічі, теле- або радіодебати, Інтернет-конференція, електронна консультація тощо).

При розгляді цієї категорії справ суди наголошують, що громадське обговорення можу проводитись у будь-який спосіб, визначений законодавством.

У Порядку громадських обговорень, який приймається відповідною місцевою радою з метою реалізації процесу добровільного об'єднання територіальних громад, допустимим є припис про те, що організатори громадського обговорення самостійно визначають форми його проведення, виходячи з необхідності залучення якомога більшої кількості заінтересованих учасників та власних організаційних можливостей.

Щодо «мінімальної» кількості громадян, які приймають участь у громадських обговореннях. **З**аконодавством не визначені якісь кількісні показники участі мешканців територіальних громад, необхідні для того, щоб обговорення вважалися проведеними (крім випадків, коли рада приймає рішення про проведення громадських обговорень у форматі загальних зборів).

Орган місцевого самоврядування, відповідно до законодавства, зобов'язаний належним чином забезпечити інформування та доступ громадянам до участі у таких заходах.

Метою проведення громадських обговорень з питань добровільного об'єднання територіальних громад є залучення представників громадськості до розгляду пропозицій щодо добровільного об'єднання територіальних громад під час прийняття відповідних рішень.

Участь у громадському обговоренні є правом, а не обов'язком громадянина, і залежить виключно від їх власного волевиявлення (див. постанову Комінтернівського районного суду Одеської області, постанову Одеського апеляційного адміністративного суду по справі 504/4148/16-а; постанову Синельниківського міськрайонного суду Дніпропетровської області по справі № 191/800/17).

Щодо компетенції суду аналізувати ефективність способів, у які рада оприлюднює інформацію про добровільне об'єднання чи проводить громадські обговорення. Як вже зазначалося, згідно з ч. 1 ст. 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядники публічної інформації оприлюднюють її шляхом розміщення в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; на єдиному державному веб-порталі відкритих даних; на

інформаційних стендах; **та будь-яким іншим визначеним ними способом** (наприклад, шляхом розповсюдження листівок з інформацією про добровільне об'єднання, див. постанову Комінтернівського районного суду Одеської області, постанову Одеського апеляційного адміністративного суду по справі 504/4148/16-а).

Більше того, доведення радами-відповідачами фактів поширення інформації про добровільне об'єднання конкретних територіальних громад **у будь-який визначений відповідною радою спосіб**, спростовує твердження позивачів (апелянтів) про непроінформованість громадян щодо проведення громадського обговорення відповідної пропозиції.

Досліджуючи ефективність чи неефективність способу оприлюднення інформації, обраного місцевою радою для поширення інформації з будь-якого питання місцевого значення, суд, на думку авторів, перевищує свої повноваження.

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами.

Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 4 КАС України орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень або наданні адміністративних послуг, є суб'єктом владних повноважень, який має визначену законом компетенцію.

Як суб'єкт владних повноважень, наділений відповідною адміністративною дієздатністю, орган місцевого самоврядування самостійно вирішує питання своєї організації та діяльності. Вирішення питань, що стосуються визначення способу оприлюднення інформації, розпорядником якої є місцева рада, а також способу проведення громадських обговорень з питань добровільного об'єднання територіальних громад законом віднесено до компетенції відповідних рад.

Стаття 8 Європейської хартії місцевого самоврядування закріплює принципи, згідно з якими контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування має на меті тільки забезпечення дотримання закону і конституційних принципів. Законодавець має право **шляхом прямого закріплення цього повноваження у законі** доручити перевірку належності (доцільність, економність, ефективність тощо) виконання органом місцевого самоврядування тільки окремих завдань, делегованих державою.

Оскільки питання організації процедури добровільного об'єднання віднесене до виключної компетенції місцевого самоврядування, відповідна місцева рада правомочна на власний розсуд за наслідками оцінки обставин та виходячи з наявних у неї ресурсів та організаційних можливостей, прийняти рішення яким чином їй організувати громадські обговорення. Це за своєю правовою природою є дискреційним повноваженням, під яким розуміється можливість суб'єкта владних повноважень самостійно (на власний розсуд) обрати один з кількох юридично допустимих варіантів управлінського рішення.

Єдиним критерієм здійснення правосуддя є право. Тому завданням адміністративного судочинства завжди є контроль легальності. Оцінювання судом доцільності способу поширення інформації, необхідної для прийняття управлінського рішення суб'єктом владних повноважень, переступає компетенцію адміністративного суду і виходить за межі завдань адміністративного судочинства.

Про відсутність запропонованої об'єднаної громади у Перспективному плані формування територіальних громад відповідної області

Згідно ст. 2 ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад», добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких принципів: конституційності та законності; **добровільності;** економічної ефективності; державної підтримки; повсюдності місцевого самоврядування; прозорості та відкритості; відповідальності. Основний принцип в згаданому контексті є саме добровільності, згідно якого уряд не може вказувати як об'єднуватись територіальним громадам.

Згідно ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» питання добровільного об'єднання територіальних громад, визначення кола учасників, адміністративного центру **належать до виключної компетенції органів місцевого самоврядування місцевого рівня** із залученням членів територіальних громад та інших зацікавлених сторін.

Окружним адміністративним судом. М Києва розглядалось зазначене питання у справі № 826/13190/15. У своєму рішенні від 21.12.2015 року суд дійшов таких висновків:

«Перспективний план формування територій громад є лише планом, Методика – відповідною методикою, а не обов'язковим до виконання рішенням, оскільки в силу положень Закону об'єднання територіальних громад є добровільним і здійснюється на підставі рішення відповідної ради, яке може бути прийнято лише після проведення обов'язкового громадського обговорення вказаного питання. Форма рішення, яке затверджує Методику не має наслідком формування саме конкретного територіального устрою держави через призму формування перспективного плану об'єднань територіальних громад».

Про оприлюднення проектів актів ОМС

Однією з підстав оскарження рішення про добровільне об'єднання (приєднання) територіальних громад позивачі зазначають порушення порядку оприлюднення проекту рішення, а в подальшому і самого рішення.

Згідно з абз. 1 ч. 11 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування підлягають обов'язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Проекти актів органів місцевого самоврядування оприлюднюються в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», крім випадків виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадків, передбачених законом, коли такі проекти актів оприлюднюються негайно після їх підготовки.

У ч. 1 ст. 14 Закону України від 13.01.2011 р. № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації»[17] зазначено, що розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати інформацію про свою діяльність та прийняті рішення.

Частиною 3 ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачено, що проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніш як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття.

Згідно з ч. 1 ст. 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації» доступ до інформації забезпечується шляхом у т.ч. систематичного та оперативного оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; на єдиному державному веб-порталі відкритих даних; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом. Опублікування також можливо шляхом розміщення на дошці оголошень.

Водночас, саме тільки порушення перелічених вище вимог закону щодо строків та способу оприлюднення проекту акту не може мати наслідком скасування рішення (акту) органу місцевого самоврядування.

Комплексний аналіз ст. 15, 16, 23 та 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації» несвоєчасне оприлюднення/не оприлюднення інформації **є підставою для притягнення винної особи до відповідальності, а не для скасування рішення ради.**

В інформаційному листі Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 р. № 753/11/13-10 «Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби» зазначено, що порушення порядку скликання сесії сільської, селищної або міської ради та процедури підготовки питань до розгляду на сесії призводить до прийняття протиправних рішень. Порушення встановленої законодавством процедури ухвалення рішення може бути підставою для скасування цього рішення, якщо допущене порушення вплинуло або могло вплинути на його правильність.

Окремо слід згадати про ст. 22 Закону України від 23.09.1997 р. № 539/97-ВР «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»[18], згідно якої закони України, постанови Верховної Ради України, укази

[17] http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17

[18] http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80

та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, постанови Верховного Суду України та Конституційного Суду України, рішення органів місцевого самоврядування, інші нормативно правові акти публікуються в офіційних виданнях / відомостях, бюлетенях, збірниках, інформаційних листах тощо/та друкованих засобах масової інформації відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Відповідно до абз. 3 ч. 1 ст. 1 вказаного Закону **засіб масової інформації органу державної влади чи органу місцевого самоврядування** – засіб масової інформації, засновником (співзасновником) якого є орган державної влади або орган місцевого самоврядування і який повністю або частково утримується за рахунок державного чи місцевих бюджетів.

Згідно Закону України від 24.12.2015 № 917-VIII «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації»[19] з 1 січня 2020 року жодний орган місцевого самоврядування не матиме власного друкованого засобу масової інформації.

Про строки звернення до суду

Законодавством встановлений шестимісячний строк звернення до суду з адміністративним позовом. У разі пропущення з поважних причин вказаного строку особа може подати клопотання про поновлення пропущеного строку.

При вирішенні питання про поновлення строку звернення до суду доречно посилатися на таке:

Статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод передбачено право кожного на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом.

У рішенні від 03.04.2008 у справі «Пономарьов проти України», Європейський суд з прав людини зробив висновок про те, що правова система багатьох країн-членів передбачає можливість продовження строків, якщо для цього є обґрунтовані підстави. Разом з тим, якщо строк на ординарне апеляційне оскарження поновлений зі спливом значного періоду часу та за підстав, які не видаються переконливими, таке рішення **може порушити принцип юридичної визначеності.** Суд визнає, що вирішення питання щодо поновлення строку на оскарження перебуває в межах дискреційних повноважень національних судів, однак, такі повноваження не є необмеженими, тому від судів вимагається вказувати підстави для поновлення строку. Проте, навіть тоді можливість поновлення не буде необмеженою, оскільки сторони в розумні інтервали часу мають вживати заходів, щоб дізнатись про стан відомого їм судового провадження. У кожній справі національні суди мають перевіряти, чи підстави для поновлення строків для оскарження виправдовують втручання у принцип resjudicata (принцип юридичної визначеності).

У рішенні Європейського суду з прав людини від 18.11.2010 у справі «Мушта проти України» зазначено: «право на суд, одним з аспектів якого є право на доступ до суду, не є абсолютним, воно за своїм змістом може підлягати обмеженням, особливо щодо умов прийнятності скарги на рішення. Однак, такі обмеження не можуть обмежувати реалізацію цього права у такий спосіб або до такої міри, щоб саму суть права було порушено. Ці обмеження повинні переслідувати легітимну мету та має бути розумний ступінь пропорційності між використаними засобами та поставленими цілями. Норми, які регламентують строки подання скарг, безумовно, передбачаються для забезпечення належного відправлення правосуддя і дотримання принципу юридичної визначеності, а їх застосування має відповідати принципу юридичної визначеності та не перешкоджати сторонам використовувати наявні засоби; зацікавлені особи повинні розраховувати на те, що ці норми будуть застосовані».

Принцип рівності сторін є одним зі складників ширшої концепції справедливого судового розгляду, та передбачає забезпечення балансу інтересів між суспільними потребами та інтересами особи (Kress v. France), [GC], № 39594/98, п. 72, ECHR 2001-VI; "Ф.С.Б. проти Італії" (F.C.B. v. Italy) від 28 серпня 1991 року, Серія A № 208-B, п. 33; "Т. проти Італії" (T. v. Italy) від 12 жовтня 1992 року, Серія A № 245-C, п. 26; та "Кайя проти Австрії" (Kaya v. Austria), № 54698/00, п. 28, від 8 червня 2006 року, «Dombo Beheer B.V. v. the Netherlands» від 27 жовтня 1993 р., п. 33, та «Ankerl v. Switzerland» від 23 жовтня 1996 р., п. 38).

[19] http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/917-19

Питання для самоконтролю по Розділу ІІІ

1. **У справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень позивач зобов'язаний довести:**
   а) відомості про застосування оскаржуваного акта до позивача або належність позивача до суб'єктів правовідносин, у яких застосовується або буде застосовано цей акт;
   б) обґрунтування порушення оскаржуваними рішеннями, діями чи бездіяльністю прав, свобод, інтересів позивача;
   в) тягар доведення правомірності прийнятого рішення покладається на відповідача

2. **Не встановлення того факту, що позивач є жертвою прийнятого оскаржуваного рішення є підставою для:**
   а) повернення позовної заяви;
   б) покладення обов'язку подати додаткові докази ствердженого порушення;
   в) відмови у задоволенні позову

3. **Належними позивачами у справах в процесі добровільного об'єднання територіальних громад можуть бути:**
   а) члени територіальної громади;
   б) юридичні особи, що здійснюють діяльність на території об'єднаної територіальної громади;
   в) депутати;
   г) сільські, селищні, міські ради – суб'єкти об'єднання;
   ґ) органи державної влади

4. **Прокурор може бути позивачем в спорах щодо добровільного об'єднання територіальних громад:**
   а) так;
   б) ні;
   в) так, але у чітко встановлених випадках при наявності відповідних доказів

5. **Належним підтвердженням права подавати позов адвокатом є:**
   а) ордер;
   б) ордер із витягом з договору
   в) довіреність;
   г) договір про надання правової допомоги

6. **Відповідачами у справі про добровільне об'єднання можуть стати:**
   а) місцеві ради;
   б) райради;
   в) облради.

7. **Ненормативний акт органу місцевого самоврядування – це акт, який встановлює:**
   а) конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію;
   б) спосіб дії невизначеного кола осіб, застосовується протягом визначеного строку;
   в) конкретні приписи, звернені до всіх мешканців певного населеного пункту на невизначений строк

8. **Ненормативний акт органу місцевого самоврядування може бути скасований:**
   а) рішенням такого органу місцевого самоврядування;
   б) рішенням органу місцевого самоврядування вищого рівня;
   в) судом

9. «Слухання мають бути проведені протягом 30 днів» означає:

а) мінімальний строк їхнього проведення (не менше 30 днів);
б) максимальний строк їхнього проведення (не більше 30 днів);
в) граничний строк їхнього проведення

10. Запропонований формат об'єднання має відповідати:

а) перспективному плану формування територіальних громад;
б) висновку обласної державної адміністрації;
в) волі територіальних громад

11. Належним способом оприлюднення публічної інформації є:

а) в офіційних друкованих виданнях;
б) на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет;
в) на єдиному державному веб-порталі відкритих даних; н
г) а інформаційних стендах;
ґ) будь-яким іншим способом;
д) будь-яким із цих способів

Розділ IV. Корисні посилання
(рішення Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини)

Рішення Конституційного Суду України

1. Рішення КСУ у справі № 7-рп/2009 від 16.04.2009 р. (щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування)), режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09

Містить визначення понять актів нормативного та ненормативного характеру у діяльності ОМС, аналізує можливість та умови для самостійного скасування та зміни ОМС своїх актів чи актів підпорядкованих йому органів.

2. Рішення КСУ у справі 20-рп/2001 від 27.12.2001 р. (щодо відповідності Конституції України (конституційності) указів Президії Верховної Ради України «Про тимчасове припинення діяльності Компартії України» і «Про заборону діяльності Компартії України» (справа про укази Президії Верховної Ради України щодо Компартії України, зареєстрованої 22 липня 1991 року), режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-01

Містить аналіз ознак нормативності правових актів

3. Рішення КСУ у справі № 12-рп/2002 від 18.06.2002 р. (щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України (справа про об'єднання територіальних громад)), режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-02

Містить аналіз питань об'єднання або роз'єднання територіальних громад, виходячи з визначеного положеннями ч. 1 ст. 140 Конституції України поняття "територіальна громада", має вирішуватися з урахуванням відповідного волевиявлення членів цих територіальних громад, яке здійснюється згідно з законом. Конституційний Суд України дійшов висновку, що питання організації місцевого самоврядування, які не врегульовані Конституцією України, у тому числі умови та порядок об'єднання або роз'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, мають визначатися законом (стаття 146 Конституції України).

4. Рішення КСУ у справі 18-рп/2004 від 01.12.2004 р. (щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес)), режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04

Містить аналіз питань щодо офіційного тлумачення поняття «охоронюваний законом інтерес» у розумінні цивільного законодавства та розмежування його із поняттям «права» особи.

Рішення Європейського суду з прав людини

1. Рішення про незалежність і безсторонність суду, справи:
   - *1.1. «Фей проти австрії» від 23.02.1993 р., пп. 27,28 та 30;*
   - *1.2. «Ветштайн проти Швейцарії» пп. 42, 43;*
   - *1.3. «Пуллар проти Сполученого Королівства» від 10.06.1996 р., п. 38;*
   - *1.4. «Агрокомплекс проти України», від 06.10.2011 р., п. 123, 132-137;*
   - *1.5. «Газета «Україна-Центр» проти України» від 15.07.2010 р., пп. 28, 29 та 31, 48 та 49.*
2. Рішення про дотримання принципу юридичної (правової) визначеності, справи:
   - *2.1. «Брумареску проти Румунії» [Brumarescu v.Romania], 1995 р., п. 61-62*
   - *2.2. «Рябих проти Росії», 1999 р., п. 52;*
   - *2.3. «Желтяков проти України» від 09.09.2011 р. (щодо тривалого розгляду справи та невиконання судового рішення), п. 34-38;*
   - *2.4. «Агрокомплекс проти України» від 06.10.2011 р., п. 148;*

3. Рішення щодо необхідності доведення, що особа є жертвою порушення прав, справи:
   3.1. «Аксу проти Туреччини» [Aksu v. Turkey], п.50;
   3.2. «Берден проти Сполученого Королівства» [Burden v. The United Kingdom], п. 33;
   3.3. «Тенасе проти Молдови» [Tgnase v. Moldova]
4. Рішення про застосування принципу рівності сторін як складника концепції справедливого судового розгляду, «справедливого балансу» справи:
   4.1. "Кресс проти Франції" (Kress v. France), п. 72;
   4.2. "Ф.С.Б. проти Італії" (F.C.B. v. Italy) від 28 .08.1991 р., п. 33;
   4.3. "Т. проти Італії" (T. v. Italy) від 12.10.1992 р., п. 26;
   4.4. "Кайя проти Австрії" (Kaya v. Austria), від 08.06.2008 р., п. 28;
   4.5. «Dombo Beheer B.V. v. the Netherlands» від 27 жовтня 1993 р., п. 33;
   4.6. «Ankerl v. Switzerland» від 23 жовтня 1996 р., п. 38;
   4.7. «Ruiz-Mateos проти Іспанії», п. 63 (щодо принципу змагальності сторін та заборони відповідачу вчиняти будь-які дії, пов'язані з виконанням рішення та зупинення дії оскаржуваного рішення, і вжиття заходів забезпечення).
5. Рішення про доступ до суду, справи:
   5.1. «Мушта проти України» від 18.11.2010;
   5.2. «Церква села Сосулівка проти України» (п. 41 – результат провадження повинен впливати на можливість реалізації права, про яке йдеться у справі, питання щодо «права», про яке можна стверджувати, що воно визнається на рівні національного законодавства та є реальним та важливим, п. 50, 51 - про відмову від розгляду спору по суті у зв'язку із сумнівами про наявність компетенції у судів на розгляд справи)
6. Рішення про надання юридичної підтримки прокурором як гарантії забезпечення рівних прав позивача та відповідача, справи:
   6.1. «KOROLEV v. RUSSIA (no. 2)» від 01.04.2010;
   6.2. «MENCHINSKAYA v. RUSSIA» від 15.01.2009

Відповіді до питань для самоконтролю Розділу І:

1. б
2. в
3. а
4. б
5. а
6. б
7. в
8. а
9. в
10. а
11. в
12. б

Відповіді до питань для самоконтролю Розділу ІІ:

1. в
2. а
3. в
4. б
5. а
6. б
7. в
8. а
9. в
10. б

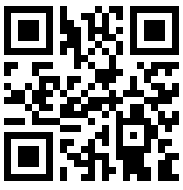
Відповіді до питань для самоконтролю Розділу ІІІ:

1. б
2. в
3. а, г
4. в
5. а, в
6. а
7. а
8. в
9. в
10. в
11. д

Зміст, принципи та мета реформи з децентралізації

(посібник для суддів, які розглядають спори, пов'язані із оскарженнями процесів добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад)

Анастасія Сербіна
Віра Козіна
Максим Бризіцький

Розроблено за сприяння Програми Ради Європи
«Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні»

www.slg-coe.org.ua
www.facebook.com/slgcoe/