

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ДОБРОВІЛЬНОГО ПРИЄДНАННЯ ДО ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

PECULIARITIES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES OF STATE SUPPORT FOR VOLUNTARY ASSOCIATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES AND VOLUNTARY JOINING OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

Ноцик А.І., аспірант

Науково-дослідний інститут публічного права

У статті визначено, що державна підтримка добровільного об'єднання територіальних громад та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні – це вид державних заходів та форм фінансового, правового, організаційного, методичного, інформаційного характеру, що реалізуються в межах спланованого, нормативно-закріпленого процесу, та спрямовані на стимулювання та сприяння децентралізації влади, реформуванню місцевого самоврядування та створення стійких, спроможних об'єднаних громад. Розкрито, що адміністративні процедури державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні – це комплексний процесуальний механізм, спрямований на стимулювання та підтримку утворення спроможних об'єднаних територіальних громад. Визначено, що у функціонуванні територіальних громад найважливішим є саме фінансова підтримка, що є ключовим стимулом для об'єднання територіальних громад, сприяючи їхньому ефективному функціонуванню та здатності надавати якісні послуги населенню. Визначено, що фінансова підтримка добровільно об'єднаних територіальних громад в Україні – це комплекс заходів, що передбачає надання територіальним громадам фінансових ресурсів з метою сприяння їхньому стійкому соціально-економічному розвитку. Організація фінансової підтримки визначається законодавством, та будується на принципах автономності, прозорості, пропорційності та адаптивності. Сформовано, що адміністративні процедури державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні мають певні системні особливості: – послідовність (процес надання державної підтримки поділений на чітко визначені етапи); – плановість; – публічність; – нормативна визначеність; – адаптивність (при наданні державної підтримки слід враховувати конкретні умови, що існують на певному етапі); – добровільність; – динамічність; – контрольованість (органи державної влади контролюють громади за процесом використання ресурсів державної підтримки).

Ключові слова: адміністративний центр, адміністративні процедури, адміністративно-правовий статус, адміністративно-правові відносини, бюджет, державна підтримка, добровільна об'єднана територіальна громада, місцева влада, повноваження, порядок.

The article defines that state support for voluntary unification of territorial communities and voluntary joining of united territorial communities in Ukraine is a type of state measures and forms of a financial, legal, organizational, methodical, informational nature, implemented within the framework of planned, normative established process, and are aimed at stimulating and promoting the decentralization of power, reforming local self-government, and creating sustainable, capable united communities. It was revealed that the administrative procedures of state support for voluntary unification of territorial communities and voluntary joining of united territorial communities in Ukraine is a complex procedural mechanism aimed at stimulating and supporting the formation of capable united territorial communities. It was determined that the most important thing in the functioning of territorial communities is financial support, which is the key incentive for uniting territorial communities, contributing to their effective functioning and ability to provide quality services to the population. It was determined that the financial support of voluntarily united territorial communities in Ukraine is a set of measures that provides financial resources to territorial communities in order to promote their sustainable socio-economic development. The organization of financial support is determined by legislation and is based on the principles of autonomy, transparency, proportionality and adaptability. It has been established that the administrative procedures of state support for voluntary unification of territorial communities and voluntary joining of united territorial communities in Ukraine have certain systemic features: – consistency (the process of providing state support is divided into clearly defined stages); – planning; – publicity; – regulatory certainty; – adaptability (when providing state support, specific conditions existing at a certain stage should be taken into account); – voluntariness; – dynamism; – controllability (state authorities control communities over the process of using state support resources).

Key words: administrative center, administrative procedures, administrative-legal status, administrative-legal relations, budget, state support, voluntary united territorial community, local government, powers, order.

Актуальність теми. Органи місцевого самоврядування виступають у системі державного управління як пасивним, так і активним учасником. Взаємодія місцевого самоврядування з органами державного управління є однією з важливих складових системи муніципальної політики. Утворюючи ради, союзи, фонди та інші організації (структури), місцеве самоврядування справляє активний вплив на державну владу щодо формування відповідної державної політики [5, с. 160].

Однією із формою взаємодії державної влади з органами місцевого самоврядування є державна підтримка. На перший погляд, це поняття зводиться до надання коштів від держави на розвиток органів місцевого самоврядування. Однак, в сучасних умовах форми підтримки трансформувалися до нових викликів, відповідно особливості адміністративних процедур державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні є актуальною науковою темою.

Огляд останніх досліджень. Загальні та спеціальні адміністративно-правові засади організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади стали предметом дослідження таких вчених як: Б. Андрушків, К. Анісімов, А. Берлач, Я. Білоус, С. Бородін, О. Голинська, І. Дзюба, В. Дрешпак, О. Євдокімов, Н. Кирич, Ю. Ковальчук, В. Кравченко, І. Крикавська, М. Латинін, В. Малокий, А. Матвієнко, Н. Мішина, В. Небелюк, С. Поляруш та інших.

Однак, діючі проблеми оптимізації використання ресурсів та надання якісних послуг на місцевому рівні в Україні підкреслюють актуальність наукових досліджень у сфері діяльності об'єднаних територіальних громад.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі системного аналізу теорії адміністративного права, норм законодавства та практичної діяльності суб'єктів права, розкрити особливості адміністративних процедур державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні.

Виклад основних положень. Для початку слід визначитися з поняттям «державна підтримка». Д. В. Лічак сформував, що державна підтримка представляє собою комплекс економічних, організаційних та правових інструментів, що надаються суб'єктам господарювання через спеціалізовану інфраструктуру для забезпечення їх фінансових, організаційних, інформаційних та матеріально-технічних потреб з метою сприяння формуванню та розвитку господарських суб'єктів у різних секторах економіки. Зазначено, що така підтримка включає в себе елементи економічного (наприклад, надання фінансової та технічної допомоги), організаційного (як от організація навчання, перепідготовки та підвищення кваліфікації для малих підприємств) та правового (прийняття економічних програм розвитку тощо) сприяння; також відзначено, що ця підтримка надається на всіх етапах діяльності суб'єкта господарювання та є універсальною, охоплюючи різні галузі економіки [7, с. 410–411].

А. В. Шевчук розглядає концепцію «державна підтримка малого бізнесу» як інструмент державного регулювання, що визначається чинним законодавством та містить способи та умови надання, і відображає певний самостійний аспект організаційно-економічних зв'язків, що виражаються через їх суб'єктний склад, включаючи органи державної влади та місцевого самоврядування, що ухвалюють рішення про надання такої підтримки, та отримувачів – суб'єктів господарювання, включаючи малі та середні підприємства. Сутність державної підтримки малого бізнесу охоплює різноманітні форми та засоби організаційного, фінансового, технічного, інформаційного та іншого характеру, які регулюються чинним законодавством та забезпечуються за рахунок державних коштів; цей перелік має системний характер. Правова природа державної підтримки малого бізнесу полягає у сукупності норм загального і спеціального законодавства, але їх впровадження передбачається на основі програмних нормативно-правових актів, які також визначають принципи планування реалізації цієї підтримки. Основною метою державної підтримки суб'єктів господарювання у сфері малого підприємництва є створення сприятливих умов для позитивних структурно-економічних змін в Україні [8, с. 59].

Державна підтримка суб'єктів господарювання, як визначає Я. Петруненко, є організованою за допомогою законодавства діяльністю уповноважених державних органів, що полягає в розробленні та реалізації цільових програм або наданні фінансової підтримки суб'єктам господарювання, які мають стратегічне значення або відповідають іншим критеріям, передбаченим у програмі, за рахунок коштів державного бюджету у різних формах з метою забезпечення стабільності національної економіки, підвищення конкурентоспроможності вітчизняних виробників, покращення окремих секторів економіки та забезпечення соціально-економічного благополуччя в державі [9, с. 115].

За словами С. О. Поляруш-Сафроненко, організаційна та методична державна підтримка з питань добровільного об'єднання територіальних громад для захисту прав їхніх жителів – це організована згідно з міжнародними та національними правовими нормами діяльність об'єднаних територіальних громад, їх органів та посадових осіб з метою створення сприятливих умов, захисту та відновлення порушених прав їхніх мешканців [4, с. 92].

Аналізуючи вищевикладене, державна підтримка добровільного об'єднання територіальних громад та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні – це вид державних заходів та форм фінансового, правового, організаційного, методичного, інформаційного характеру, що реалізуються в межах спланованого, нормативно-закріпленого процесу, та спрямовані на стимулювання та сприяння децентралізації влади,

реформуванню місцевого самоврядування та створення стійких, спроможних об'єднаних громад.

Одним із принципів місцевого самоврядування в Україні є принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування [2].

Стаття 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначає форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад. Відповідно до законодавства, держава здійснює інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну та фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад. Організаційну підтримку та інформаційно-просвітницьке сприяння добровільному об'єднанню територіальних громад та приєднанню до об'єднаних територіальних громад забезпечують Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації. Методичне забезпечення добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад, визначення обсягів та форми підтримки здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування. Кабінет Міністрів України може визнати об'єднану територіальну громаду спроможною, за умови її утворення в порядку, визначеному розділом II Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», навколо населеного пункту, визначеного перспективним планом формування територій громад Автономної Республіки Крим, області як адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, а також якщо кількість населення об'єднаної територіальної громади становить не менше половини кількості населення територіальних громад, які мали увійти до такої об'єднаної територіальної громади відповідно до перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області, якщо інше не встановлено законом. Якщо рада об'єднаної територіальної громади прийняла рішення про відмову у наданні згоди на добровільне приєднання до неї іншої територіальної громади за її ініціативою, Кабінет Міністрів України може скасувати рішення про визнання такої об'єднаної територіальної громади спроможною [1].

Державна підтримка добровільного об'єднання територіальних громад становить ключовий аспект у реалізації реформ місцевого самоврядування та децентралізації, оскільки вона сприяє систематичному та обґрунтованому процесу діяльності всіх суб'єктів публічної влади. У сучасних умовах слабкі та недорозвинені територіальні громади не здатні самостійно забезпечити виконання наданих їм прав, одночасно виступаючи як суб'єкти та об'єкти таких змін. Держава забезпечує виконання цих прав територіальними колективами шляхом розроблення правових основ, методик, поширення практик, забезпечення кадрами, надання методичних рекомендацій для розроблення проектів документів, що виникають у процесі об'єднання, а також фінансування всіх цих заходів. Крім того, держава визначила особливості діяльності об'єднаних територіальних громад у сфері бюджетного та фінансового управління, що сприяє стимулюванню такої ініціативи [3, с. 182].

Як вважає С. О. Поляруш-Сафроненко, організаційна та методична державна підтримка добровільного об'єднання територіальних громад для забезпечення прав їхніх жителів включає такі аспекти та визначення: 1) регулювання організаційної та методичної державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад для забезпечення прав їхніх мешканців; 2) різновиди та форми такої організаційної та методичної державної підтримки; 3) створення сприятливих умов, захист та збе-

реження організаційних форм і методів забезпечення прав людини з приводу добровільного об'єднання територіальних громад; 4) правотворча та реалізаційна діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування стосовно забезпечення прав людини мешканцям об'єднаних територіальних громад [4, с. 92].

Окрім того, держава здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та приєднання до об'єднаних територіальних громад шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади. Пропозиції щодо надання фінансової підтримки об'єднаній територіальній громаді вносяться Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідною обласною державною адміністрацією за поданням сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади Кабінету Міністрів України не пізніше 15 липня року, що передувє бюджетному періоду, в якому передбачається надання такої фінансової підтримки. Загальний обсяг фінансової підтримки розподіляється між бюджетами об'єднаних територіальних громад пропорційно до площі об'єднаної територіальної громади та кількості сільського населення у такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих факторів. Загальний обсяг субвенцій на формування відповідної інфраструктури об'єднаних територіальних громад визначається законом про Державний бюджет України. Порядок надання субвенцій з державного бюджету об'єднаним територіальним громадам встановлюється Кабінетом Міністрів України [1].

Прикладом надання фінансової підтримки, є наприклад, закріплене в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» вирішення виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради такого питання як прийняття рішень про укладення спеціальних інвестиційних договорів відповідно до Закону України «Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями» [2]. Закон України «Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями» визначає організаційні, правові та фінансові засади державної підтримки інвестиційних проектів з метою створення сприятливих умов для залучення в Україну

значних інвестицій (внутрішніх і зовнішніх), створення нових робочих місць, стимулювання економічного розвитку регіонів та зростання конкурентоспроможності економіки України [6].

Відповідно, у функціонуванні територіальних громад найважливішим є саме фінансова підтримка, що є ключовим стимулом для об'єднання територіальних громад, сприяючи їхньому ефективному функціонуванню та здатності надавати якісні послуги населенню. На наш погляд, фінансова підтримка добровільно об'єднаних територіальних громад в Україні – це комплекс заходів, що передбачає надання територіальним громадам фінансових ресурсів з метою сприяння їхньому стійкому соціально-економічному розвитку. Ця підтримка охоплює різноманітні фінансові інструменти, включаючи дотації, субвенції, спеціальні фонди, кредитні ресурси тощо. Організація фінансової підтримки визначається законодавством, та будується на принципах автономності, прозорості, пропорційності та адаптивності.

Отже, адміністративні процедури державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні – це комплексний процесуальний механізм, спрямований на стимулювання та підтримку утворення спроможних об'єднаних територіальних громад.

Адміністративні процедури державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні мають певні системні особливості:

- послідовність (процес надання державної підтримки поділений на чітко визначені етапи);
- плановість;
- публічність;
- нормативна визначеність;
- адаптивність (при наданні державної підтримки слід враховувати конкретні умови, що існують на певному етапі);
- добровільність;
- динамічність;
- контрольованість (органи державної влади контролюють громади за процесом використання ресурсів державної підтримки).

ЛІТЕРАТУРА

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 13. Ст. 91.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
3. Сергієнко А. Державна підтримка добровільного об'єднання територіальних громад. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 6. С. 178–182.
4. Поляруш-Сафроненко С. О. Організаційна підтримка добровільного об'єднання територіальних громад в забезпеченні прав людини. Основні права людини і громадянина в умовах глобалізації : матеріали Всеукраїнського науково-практичного круглого столу, м. Київ, 23 листопада 2022 року / відп. ред. А. Ю. Олійник, Ю. В. Оніщик. Київ : КНУТД, 2022. С. 85-93.
5. Шарий В. Державне регулювання та державна підтримка місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2010. № 1. С. 160-170.
6. Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями в Україні: Закон України від 17.12.2020 № 1116-IX. Урядовий кур'єр. 2021. № 33.
7. Лічак Д. В. Проблеми визначення поняття "державна підтримка суб'єктів господарювання". *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 50. С. 403-411.
8. Шевчук А. В. Щодо поняття та основних змістовних елементів державної підтримки малого бізнесу. *Молодий вчений*. 2017. № 9. С. 54-59.
9. Петруненко Я. Поняття державної підтримки суб'єктів господарювання як засобу забезпечення ефективного використання бюджетних коштів. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 6. С. 110-115.