

ЗАТВЕРДЖЕНО

Розпорядження голови обласної  
державної адміністрації

25.04.2019

№ 235

### **ВИСНОВОК**

**щодо невідповідності Конституції та законам України проектів рішень стосовно добровільного об'єднання територіальних громад Степненської та Наталівської сільських рад Запорізького району Запорізької області у Степненську сільську об'єднану територіальну громаду Запорізького району Запорізької області з адміністративним центром у селі Степне**

За результатами вивчення матеріалів, що надійшли до обласної державної адміністрації листом Степненської сільської ради Запорізького району Запорізької області від 17.04.2019 № 02-01-14/249 про надання висновку щодо відповідності проектів рішень Степненської, Наталівської сільських рад Запорізького району Запорізької області «Про добровільне об'єднання територіальних громад» Конституції та законам України, після повернення на доопрацювання пакету документів, встановлено наступне.

1. Степненська сільська рада звернулася до обласної державної адміністрації з питання надання висновку щодо відповідності проектів рішень Степненської, Наталівської сільських рад Запорізького району про добровільне об'єднання територіальних громад Конституції та законам України (лист від 03.05.2017 № 02-01-23/277).

За результатами розгляду листа Степненської сільської ради від 03.05.2017 № 02-01-23/277 та додатків до нього, обласною державною адміністрацією було повернуто на доопрацювання матеріали щодо добровільного об'єднання територіальних громад Степненської та Наталівської сільських рад Запорізького району Запорізької області у Степненську сільську об'єднану територіальну громаду з центром у селі Степне.

Підставою для прийняття рішення про повернення на доопрацювання проекту рішення «Про добровільне об'єднання територіальних громад», схваленого рішенням Степненської сільської ради Запорізького району Запорізької області від 22.03.2017 № 1 та проекту рішення «Про добровільне об'єднання територіальних громад», схваленого рішенням Наталівської сільської ради Запорізького району Запорізької області від 22.03.2017 № 01 (разом з іншими матеріалами), якими передбачено створення Степненської сільської територіальної громади Запорізького району Запорізької області з адміністративним центром у селі Степне, стали висновки про невідповідність проектів рішень вимогам статей 2, 5, 6, 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а саме, встановлено, що:

при підготовці та обговоренні проектів рішень були допущені порушення вимог статті 6 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», зокрема щодо не проведення як громадського обговорення пропозиції добровільного об'єднання територіальних громад, так і обов'язкового громадського обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю) проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад;

до протоколу проведення громадського обговорення пропозиції добровільного об'єднання територіальних громад в Степенську сільську територіальну громаду (об'єднану) Запорізького району Запорізької області з центром у селі Степне, б/н від 26 лютого 2017 року, який складено у с. Наталівка, додано список реєстрації учасників, в якому зазначено прізвища, ім'я та по-батькові та підписи 27 громадян;

до протоколу проведення громадських обговорень, підготовлених спільною робочою групою проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад від 19 березня 2017 року, який складено в с. Наталівка, додано список реєстрації учасників, в якому зазначено: «с. Наталівка, Черепівське, Івано-Ганнівка» стоять прізвища, ім'я та по-батькові та підписи 16 громадян.

Разом з тим, 25 квітня 2017 року до обласної державної адміністрації надійшло колективне звернення мешканців с. Наталівка за підписом 110 осіб, в якому зазначено, що громадських обговорень з приводу добровільного об'єднання територіальних громад в громаду з центром у с. Степне не проводилось, мешканці села в жодний спосіб не інформувались про об'єднання, яке планується, на громадські обговорення не запрошувались, і що протоколи громадських обговорень по с. Наталівка складено без фактичного проведення обговорень.

Крім цього, 25 квітня 2017 року до обласної державної адміністрації надійшло колективне звернення мешканців с. Лежине за підписом 37 осіб, в якому зазначено, що громадські обговорення з приводу добровільного об'єднання територіальних громад в громаду з центром у с. Степне проводяться у вигляді вибіркового збору підписів.

За інформацією Запорізької районної державної адміністрації (листи від 15.05.2017 № 20-Ко-1373-2, № 20-Ко-1374-2) Запорізьким відділенням поліції Дніпровського ВП ГУНП в Запорізькій області була проведена перевірка, в ході якої підтверджено, що обидва колективні звернення були підписані саме громадянами, які мешкають та зареєстровані на території Наталівської сільської ради.

Відповідно до Порядку проведення громадських обговорень з питань добровільного об'єднання територіальних громад, затвердженого рішенням Наталівської сільської ради від 14.06.2016 № 01, серед можливих способів інформування цільових груп та зацікавлених сторін про проведення громадських обговорень визначено: оголошення у засобах масової інформації (у пресі, на телебаченні, радіо та в Інтернеті), розсилання письмових запрошень. Аналогічні положення містяться в Порядку проведення

громадських обговорень з питань добровільного об'єднання територіальних громад, затвердженому рішенням Степненської сільської ради від 28.01.2016 № 13.

В наданих матеріалах відсутні належні докази на підтвердження поінформування всіх жителів населених пунктів, які входять до складу Степненської сільської ради та Наталівської сільської ради, про дату, час та місце проведення громадських обговорень з питання об'єднання територіальних громад.

У листопаді 2017 року Степненська сільська рада Запорізького району Запорізької області звернулася до суду з позовом до Запорізької обласної державної адміністрації, за участю третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог - Наталівської сільської ради Запорізького району Запорізької області, Центральної виборчої комісії про визнання протиправним та скасування рішення, визнання неправомірними дій та зобов'язання вчинити певні дії, (справа № 808/3575/17), у якому, просила, зокрема, визнати протиправним та скасувати рішення Запорізької обласної державної адміністрації, оформлене листом заступника голови - керівника апарату Запорізької обласної державної адміністрації від 18.03.2017 № 03576/08-38, про повернення на доопрацювання проекту рішення «Про добровільне об'єднання територіальних громад», схваленого рішенням Степненської сільської ради Запорізького району Запорізької області від 22.03.2017 № 1 та проекту рішення «Про добровільне об'єднання територіальних громад», схваленого рішенням Наталівської сільської ради Запорізького району Запорізької області від 22.03.2017 № 01 (разом з іншими матеріалами), якими передбачено створення Степненської сільської територіальної громади Запорізького району Запорізької області з адміністративним центром у селі Степне та визнати неправомірними дії Запорізької обласної державної адміністрації щодо повернення на доопрацювання зазначених проектів рішень.

Запорізький окружний адміністративний суд рішенням від 13.03.2018 у справі № 808/3575/17, яке залишено без змін постановою Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 12.07.2018, у задоволенні позовних вимог відмовив.

Верховний Суд в постанові від 17.01.2019 у справі № 808/3575/17 залишив касаційну скаргу Степненської сільської ради Запорізького району Запорізької області без задоволення, рішення Запорізького окружного адміністративного суду від 13.03.2018 та постанову Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 12.07.2018 у цій справі без змін.

Верховний Суд констатував, що зазначені вище обставини підтверджують висновок Запорізької обласної державної адміністрації щодо недотримання позивачем процедури громадського обговорення щодо об'єднання Степненської сільської ради та Наталівської сільської ради.

Також, Верховний Суд дійшов висновку, що Запорізька обласна державна адміністрація вчинила правильну дію щодо повернення документів на доопрацювання, оскільки встановила, що процедура обговорення була порушена.

В матеріалах, поданих до обласної державної адміністрації листом Степненської сільської ради Запорізького району Запорізької області від 17.04.2019 № 02-01-14/249 не усунені порушення вимог статті 6 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Пакет документів ідентичний документам, що надавалися Степненською сільською радою Запорізького району Запорізької області у травні 2017 року (лист від 03.05.2017 № 02-01-23/277).

2. Відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад врегульовано Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Розділом II Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначено умови та порядок добровільного об'єднання громад, а також чітка послідовність дій, які тісно взаємопов'язані між собою.

В свою чергу, кожен наступний етап добровільного об'єднання громад може бути розпочато виключно після закінчення попереднього.

Отже, саме дотримання послідовності всіх етапів, визначених Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», є обов'язковою передумовою для добровільного об'єднання громад, на підставі чинного законодавства України та з дотриманням Конституції України.

Так, відповідно до частини третьої статті 5 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначено, що 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. 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.

Тобто, першим етапом після вивчення пропозицій щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад є громадське обговорення такої ініціативи, яке проводиться протягом 30 днів з дня надходження відповідної пропозиції.

В свою чергу Порядок проведення громадського обговорення з питань, передбачених цим Законом, визначається сільською, селищною, міською радою (частина четверта статті 5 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»).

Статтею 6 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначено, що 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.

Сільський, селищний, міський голова суміжної територіальної громади забезпечує вивчення пропозиції щодо добровільного об'єднання

територіальних громад та її громадське обговорення, яке 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 територіальних громад сільський, селищний, міський 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. Утворення спільної робочої групи є початком процедури добровільного об'єднання територіальних громад.

Спільна робоча група готує проекти відповідних рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад.

Частиною першою статті 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначено, що проекти рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад повинні, зокрема, містити: перелік територіальних громад, що об'єднуються, із зазначенням відповідних населених пунктів; визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування; план організаційних заходів щодо добровільного об'єднання територіальних громад.

В свою чергу, за приписами частини другої статті 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» сільські, селищні, міські голови забезпечують протягом 60 днів проведення обов'язкового громадського обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю) підготовлених спільною робочою групою проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад, за результатами якого сільські, селищні, міські голови вносять питання про його схвалення на розгляд сільських, селищних, міських рад.

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.

Тобто, після підготовки спільною робочою групою проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад, знову проводиться процедура обов'язкового громадського обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю).

Виключно після проведення обов'язкового громадського обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю), за результатами яких більшість громади висловить бажання щодо об'єднання територіальних громад, відповідні рішення сільських рад

повинні бути схвалені сільськими радами, а схвалені сільськими, селищними, міськими радами проекти рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад у п'ятиденний строк подаються Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній державній адміністрації для надання висновку щодо відповідності цього проекту Конституції та законам України.

Відповідно до приписів статті 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Статтею 21 Конституції України визначено, що усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними.

Відповідно до приписів статті 2 Закону України «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.

За приписами статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 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.

Отже, об'єднання територіальної громади повинно здійснюватися в першу чергу на засадах добровільності жителів такої громади, які реалізують своє конституційне право, закріплене у статті 5 Конституції України, безпосередньо через процедуру громадських обговорень, а не через органи місцевого самоврядування.

З урахуванням принципу добровільності об'єднання територіальних громад, визначеного статтею 2 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», з'ясування думки більшості мешканців територіальної громади стосовно об'єднання територіальних громад є вимогою Закону, яку повинен дотримуватись ініціатор такого об'єднання, що в даному випадку зроблено не було.

Відповідно до частини четвертої статті 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація протягом 10 робочих днів з дня отримання проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад готує відповідний висновок, що затверджується постановою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, розпорядженням голови обласної державної адміністрації.

В свою чергу, згідно з частиною шостою статті 7 Закону України «Про добровільне 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.

### 3. Узагальнений висновок.

Проекти рішень стосовно добровільного об'єднання територіальних громад Степненської та Наталівської сільських рад Запорізького району Запорізької області не відповідають Конституції та законам України.

Враховуючи наведене, відповідно до ч. 6 ст. 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», обласна державна адміністрація повертає на доопрацювання пакет документів щодо добровільного об'єднання територіальних громад Степненської та Наталівської сільських рад Запорізького району.

Після усунення недоліків та повторного надання документів, питання надання висновку буде розглянуто обласною державною адміністрацією згідно з встановленим порядком.

Керівник апарату

З. БОЙКО