

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 352-027

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.4/01>**Поляруш-Сафроненко С.О.**

Білоцерківський національний аграрний університет

ПОНЯТТЯ ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Статтю присвячено дослідженню поняття добровільного об'єднання територіальних громад в Україні. Сформульовано та подано характеристику ознак об'єднання територіальних громад, запропоновано визначення. Проаналізовано наукові праці авторів, які досліджували територіальні громади як основний суб'єкт місцевого самоврядування, серед яких М. Баймуратов, О.Гейда, В. Григор'єв, Н. Камінська, В. Кравченко, Л. Муркович, А. Олійник, М. Пітцик, В. Погорілка, О. Фрицького та інші. Подано визначення добровільного об'єднання територіальних громад як дієздатних жителів кількох сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до них жителів, які з власного бажання погодилися в межах одного регіону спільно вирішувати територіальні, комунальні, соціальні, демократичні та інші інтереси і потреби з питань місцевого значення в межах Конституції і законів України.

До ознак добровільного об'єднання територіальних громад в Україні відносять: а) дієздатність жителів села, селища, міста; б) добровільна згода на їхнє об'єднання в межах одного регіону; в) спільні територія, інтереси, комунальна власність, сплата податків, соціальна взаємодія, участь у реалізації безпосереднього і представницького народовладдя тощо; г) самостійне вирішення питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

У тексті подано рекомендації щодо вдосконалення практики реалізації повноважень об'єднаними територіальними громадами. Запропоновано внести зміни та доповнення до Конституції України (ст. 140) та Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» із метою вдосконалення правового регулювання порядку створення і функціонування добровільно об'єднаних територіальних громад як основи децентралізації муніципальної публічної влади.

Ключові слова: територіальна громада, об'єднання територіальних громад, село, селище, місто, адміністративно-територіальна одиниця, дієздатність жителів.

Постановка проблеми. Дослідження територіальних громад як основного суб'єкта системи місцевого самоврядування в Україні передбачає пошук шляхів ефективної реалізації публічної муніципальної влади та необхідності подальшої її децентралізації. Добровільне об'єднання територіальних громад з єдиним адміністративним центром сприятиме подальшому вдосконаленню реалізації практичних завдань місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Аналіз публікацій свідчить про активну роботу науковців-юристів щодо місця й ролі територіальної громади, їхніх добровільних об'єднань під час здійснення прямої місцевої демократії. До них належать праці таких авторів, як М.О. Бай-

муратов, О.В. Гейда, В.А. Григор'єв, У.Т. Дудка, Н.В. Камінська, А.М. Колодій, В.В. Кравченко, А.Ю. Олійник, М.В. Пітцик, В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький та інших. Проблема добровільних об'єднань територіальних громад в юридичній науці залишається малодослідженою.

Постановка завдання. Мета дослідження - формулювання ознак та визначення добровільного об'єднання територіальних громад. Задля досягнення поставленої мети потрібно вирішити такі завдання: а) проаналізувати наукові праці авторів, які досліджували територіальні громади та нормативно-правове їх регулювання; б) сформулювати ознаки й визначення добровільного об'єднання територіальної громади; в) запропонувати висновки та рекомендації.

Виклад основного матеріалу. Проблеми місцевого самоврядування пов'язані з правом та реальною здатністю територіальної громади чи добровільного об'єднання в сільську громаду самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1]. Реформування місцевого самоврядування спрямоване на здійснення децентралізації муніципальної влади та вдосконалення його системи. Так, О. Мороз вважає, що одним із найскладніших і найактуальніших завдань на шляху демократизації суспільно-політичного життя України є реформування системи місцевого самоврядування. Зв'язок між демократією та місцевим самоврядуванням є очевидним [2]. Отже, О. Мороз вбачає, що вдосконалення системи місцевого самоврядування є шляхом до децентралізації муніципальної влади.

М. Баймуратов, В. Погорілко, О. Фрицький розглядають місцеве самоврядування як право територіальної громади, жителів села або добровільного об'єднання у сільську (міську) громаду жителів кількох сіл, селищ і міст, самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Оскільки місцеве самоврядування виступає як вираження самоорганізації, самодіяльності, самодисципліни громадян (жителів певної території), його формування як цілісної системи в рамках усього товариства за необхідністю має відбуватися в первинних осередках. Основним центром його інтересів є місцеве співтовариство, таке, як територіальний колектив (громада) [3]. Отже, на думку М. Баймуратова та інших, добровільне об'єднання декількох сіл, селищ чи міст може створити територіальну громаду із спільним центром у селищі чи місті з метою ефективної реалізації інтересів громади.

Метою реформування місцевого самоврядування в Україні є децентралізація, тобто передача повноважень і бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Повноцінне місцеве самоврядування надасть змогу кожній людині знайти своє місце в країні та впливати на перспективу участі в житті громади, навіть в економічному. Головну роль за такої умови відіграє бажання і спроможність громади користуватися наданими їй повноваженнями [4]. Отже, децентралізацію слід розглядати як одне з основних завдань, які нині стоять перед владою.

О. Гейда розглядає локальну демократію як правовий вимір сучасного соціального розвитку України та простір, де відбувається фактична жит-

тєдіяльність людини. Через інститути локальної демократії територіальні громади можуть самостійно вирішувати питання місцевого значення, брати участь у місцевому управлінні, формувати органи місцевого самоврядування. Під територіальною громадою розуміють об'єднання жителів певної території села, селища, міста (самостійних адміністративно-територіальних одиниць) або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр, з метою реалізації і задоволення спільних інтересів [5]. Отже, О. Гейда характеризує соціальний розвиток України через локальну демократію територіальних громад або добровільне їх об'єднання з єдиним спільним адміністративним центром.

В. Григор'єв пропонує розглядати конституційний інститут територіальних громад не тільки як необхідну правову передумову функціонування територіального самоврядування населення під час вирішення питань місцевого значення, але й як колектив жителів певної адміністративно-територіальної одиниці, що має розцінюватися насамперед як елементарна структура громадянського суспільства і бути важливою частиною політичного процесу, носієм установчих функцій публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні [6, с. 13]. Отже, В. Григор'єв обґрунтовує об'єктивний характер виділення двох рівнів публічної влади – публічної державної та публічної самоврядної (муніципальної) і підкреслює, що саме територіальна громада є носієм такої муніципальної публічної влади.

В. Кравченко та М. Пітцик визначають місцеве самоврядування як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України, що гарантують громадянам України право на участь у місцевому самоврядуванні [7]. Отже, В. Кравченко, М. Пітцик підкреслюють той факт, що місцеве самоврядування в Україні здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст або добровільними об'єднаннями названих жителів кількох сіл, селищ, міст із утворенням спільного адміністративного центра як безпосередньо, так і через органи та посадових осіб, що ними утворюються.

Реалізація муніципальної влади в Україні багато в чому залежить від чисельності жителів села, їх матеріального та фінансового становища. Так У. Дудка, досліджуючи місцеве самовряду-

вання сільських територіальних громад, наводить приклади незначної чисельності більшості сільських громад і дотаційності їхніх бюджетів. Він підкреслює, що, починаючи з 1991 року, чисельність сільського населення в Україні зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Разом із тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць. Із майже 12 тис. територіальних громад більш ніж половина має чисельність жителів менше 3 тис. осіб, 4809 громад – менше 1 тис. осіб, 1129 громад – менше 500 осіб. Дотаційність 5419 місцевих бюджетів становить понад 70 відсотків, а 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету [8]. Отже, таке становище малої чисельності територіальних громад і їхньої дотаційності призводить до неспроможності муніципальної влади здійснювати гарантовані державою соціальні й адміністративні послуги жителям сіл, селищ, окремих міст районного підпорядкування. Саме такий стан місцевого самоврядування потребує децентралізації та реформування територіальних громад.

Н. Камінська, досліджуючи Європейську систему місцевого і регіонального самоврядування в Україні, переконана в тому, що для забезпечення його самостійності й ефективності діяльності в інтересах населення необхідні правові, економічні, організаційні, соціальні і фінансові умови. Досягнення таких умов спрямоване на реалізацію низки завдань: а) зміцнення основ місцевої демократії; б) політична структуризація, формування елементів громадянського суспільства на місцевому рівні; в) створення умов для забезпечення життєвих інтересів, соціального захисту населення, надання йому високоякісних послуг; г) забезпечення захисту та реалізації прав і свобод громадян; г) сприяння консолідації, культурному і духовному розвитку місцевих громад; д) здійснення ефективної політики розвитку сіл, селищ, міст і територій; е) розвиток ініціативи і самодіяльності населення; є) підготовка кадрів для органів місцевого самоврядування [9, с. 28]. Отже, Н. Камінська переконана в тому, що місцеве самоврядування спрямоване на зміцнення основ місцевої демократії, створення умов щодо забезпечення реалізації прав людини і громадянина, об'єднання і розвиток місцевих громад жителів сіл, селищ, міст і територій та кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування.

А. Олійник, досліджуючи роль суб'єктів громадянського суспільства в забезпеченні консти-

туційних свобод людини і громадянина в Україні, стверджує, що місцеве самоврядування, серед інших функцій, здійснює і функцію охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів особи, забезпечує конституційні свободи через територіальні громади безпосередньо (шляхом місцевого референдуму, загальних зборів тощо) та через сільські, селищні, міські (районні у містах) ради, їхні виконавчі органи й посадових осіб, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Компетенція, функції, форми і методи діяльності щодо забезпечення місцевим самоврядуванням конституційних свобод людини і громадянина закріплюються в Конституції і законах України. Під час підготовки і проведення референдумів забезпечується конституційна свобода громадян України брати участь у референдумах. Місцеві територіальні громади складаються саме з таких громадян [10, с. 274-275]. Отже, А. Олійник в якості ознаки об'єднаної територіальної громади пропонує розглядати дієздатного громадянина України, що має право голосу.

А. Колодій наголошує, що основним носієм функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову [11, с. 275]. Отже, А. Колодій вважає основою місцевого самоврядування саме територіальні громади та їхні добровільні об'єднання в одну територіальну громаду.

Л. Муркович вважає, що добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст має здійснюватися з дотриманням таких умов: а) одна об'єднана громада – один представницький орган місцевого самоврядування; б) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, її межі визначаються за зовнішніми межами юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися; в) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області; можливе об'єднання в одну громаду існуючих територіальних громад сусідніх районів однієї області; г) під час прийняття рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади; г) якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній

територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання; д) адміністративним центром об'єднаної територіальної громади визначається населений пункт із розвиненою інфраструктурою та розташований найближче до її географічного центру; е) органи місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади є правонаступниками активів і зобов'язань органів місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися [12, с. 35]. Отже, Л. Муркович вважає можливим об'єднання територіальних громад у межах сусідніх районів. На нашу думку, така територіальна громада в разі проведення виборів до районних органів і посадових осіб поділяється на різні групи.

А. Цогла, характеризуючи спільний економічний інтерес територіальних громад, розглядає територіальну громаду як корпорацію, тобто договірне об'єднання акціонерів. На його думку, територіальна громада-корпорація - це договірне об'єднання жителів акціонерів, які постійно проживають у просторово визначених межах стійкої системи соціальних взаємовідносин на основі єдиного інноваційно-технологічного простору. Організаційно-правовою формою територіальної громади-корпорації виступає акціонерне товариство, статутний капітал якого поділено на кількість часток однакової номінальної вартості пропорційно кількості акціонерів, корпоративні права за якими посвідчуються реєстрацією в громаді за місцем проживання [13, с. 69]. Отже, такий підхід до добровільного об'єднання жителів декількох сіл, селищ, міст у межах певного акціонерного товариства може сприяти вдосконаленню економічного інтересу об'єднаних територіальних громад.

А. Шевченко, досліджуючи правову природу і статус територіальної громади, визначає її як територіальну основу місцевого самоврядування в межах села, селища і міста. Громада як базова ланка територіального устрою постає частиною території держави, що має чітко визначені межі та є просторовою основою для діяльності суб'єктів місцевого самоврядування [14, с. 333]. Отже, А. Шевченко під територіальною громадою розуміє просторову основу діяльності жителів села, селища, міста та їхніх об'єднань для спільного вирішення питань місцевого значення.

Унаслідок аналізу наукових і нормативних джерел щодо добровільного об'єднання територіальних громад можемо сформулювати їхні ознаки й визначення. Ознаками добровільного об'єднання територіальних громад в Україні

є: а) дієздатність жителів села, селища, міста; б) добровільна згода на їхнє об'єднання в межах одного регіону; в) спільні територія, інтереси, комунальна власність, сплата податків, соціальна взаємодія, участь у реалізації безпосереднього і представницького народовладдя тощо; г) мета об'єднання - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Законодавче регулювання добровільного об'єднання територіальних громад здійснюється Конституцією та законами України і деталізується в підзаконних нормативно-правових актах. Так, Конституція України наголошує, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 140) [15]. Вважаємо за потрібне запропонувати вдосконалення названої норми, доповнивши її терміном «дієздатних» жителів, і далі за текстом.

Добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад здійснюється з дотриманням таких умов: 1) у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування; 2) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються за зовнішніми межами юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися; 3) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області; 4) під час прийняття рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади; 5) якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання; 6) об'єднання територіальних громад здійснюється відповідно до перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим чи області (ст. 4) [16]. На нашу думку, з метою вдосконалення регулювання добровільного об'єднання слід після терміну «області» додати термін «району».

Висновки. Підводячи підсумок, можна запропонувати висновки та рекомендації. Добровільне об'єднання територіальних громад – це дієздатні жителі кількох сіл, селищ, міст, а також добровільне приєднання до них жителів, які з власного бажання погодилися в межах одного регіону спільно вирішувати територіальні, комунальні, соціальні, демократичні та інші інтереси і потреби з питань місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Ознаками добровільного об'єднання територіальних громад в Україні є: а) дієздатність жителів села, селища, міста; б) добровільна згода на їхнє

об'єднання в межах одного регіону; в) спільні територія, інтереси, комунальна власність, сплата податків, соціальна взаємодія, участь у реалізації безпосереднього і представницького народовладдя тощо; г) самостійне вирішення питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Запропоновані рекомендації сприятимуть удосконаленню правового регулювання утворення і функціонування добровільно об'єднаних територіальних громад як основи децентралізації муніципальної публічної влади в Україні.

Список літератури:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. Поточна редакція від 01.05.2021 р.
2. Мороз О.Ю. Територіальна громада: сутність становлення та сучасні українські реалії : *Науковий вісник. Демократичне врядування: електрон. наук. фах. видання*. 2008. Вип. 2. С. 115-123.
3. Муніципальне право України : підручник / [В.Ф. Погорілко, О.Ф.Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.] ; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф.Фрицького. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 592 с.
4. Бідюк Т. Добровільне об'єднання територіальних громад – черговий крок до децентралізації / http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2049:dobrovilne-ob-ednannya-teritorialnih-gromad&catid=8&Itemid=350.
5. Гейда О.В. Види територіальних громад в Україні та особливості їх правового статусу: загальна характеристика. *Європейські перспективи*. 2012. № 3. ч.3. С. 9-13.
6. Григор'єв В.А. Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні. Автореф. дис. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю: 12.00.13. – правові проблеми політичних інститутів і процесів. Одеська національна юридична академія, Одеса, 2002. 20 с.
7. Кравченко В. В., Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні: Основи муніципального права: навч. посіб. Київ : Арарат-центр, 2001. 176 с.
8. Дудка У. Т. Місцеве самоврядування сільських територій : стан, проблеми та перспективи розвитку. Відокремлений підрозділ Національного університету біоресурсів і природокористування України "Бережанський агротехнічний інститут" / <https://yandex.ua/search/?text=%20&lr=143>
9. Камінська Н.В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна : монографія. Київ, 2012. 413 с.
10. Олійник А.Ю. Конституційні свободи людини і громадянина та їх забезпечення в Україні : Монографія. Київ : КНУТД, 2018. 371 с.
11. Колодій А.М., Берлач А.І., Бичкова С.С., Карпенко Д.О. Основи муніципального права України. Правознавство: підручник для студ. вищ. навч. закл. Київ : Правова єдність, 2009. 792 с.
12. Муркович Л. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України : проблеми та перспективи реформування. Київ : НІСД, 2016. 61 с.
13. Цогла А.І. Територіальна громада–корпорація : поняття та значення. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 4 (II). С. 67-72.
14. Шевченко А. О. Правова природа і статус територіальної громади: доктринальний аспект. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 3 (104). С. 332-342.
15. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. Поточна редакція від 01.01.2020 р.
16. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 13. Ст. 91. Поточна редакція від 14.05.2020 р.

Polyarush-Safronenko S.O. THE CONCEPT OF VOLUNTARY ASSOCIATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

The article is devoted to the study of the concept of voluntary association of territorial communities in Ukraine. The characteristic of signs of association of territorial communities is formulated and given, the definition is offered. The scientific works of the authors who studied territorial communities as the main subject of local self-government are analyzed. Among them: M. Baimuratov, O. Heyda, V. Grigoriev, N. Kaminska,

V. Kravchenko, L. Murkovich, A. Oliynyk, M. Pittsyk, V. Pogorilka, O. Fritsky and others. The definition of voluntary association of territorial communities as able-bodied inhabitants of several villages, settlements, cities, as well as voluntary joining of residents who voluntarily agreed within one region to jointly address territorial, communal, social, democratic and other interests and needs of issues of local importance within the Constitution and laws of Ukraine. The signs of voluntary association of territorial communities in Ukraine include: a) the capacity of the inhabitants of the village, town, city; b) voluntary consent to unite them within one region; c) common: territory, interests, communal property, payment of taxes, social interaction, participation in the implementation of direct and representative democracy, etc .; d) independent resolution of issues of local significance within the Constitution and laws of Ukraine. The text provides recommendations for improving the practice of exercising the powers of the united territorial communities. It is proposed to amend the Constitution of Ukraine (Article 140) and the Law of Ukraine "On Voluntary Association of Territorial Communities" in order to improve the legal regulation of the formation and functioning of voluntarily united territorial communities as a basis for decentralization of municipal public power.

Key words: territorial community, association of territorial communities, village, settlement, city, administrative-territorial unit, capacity of residents.