

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА. КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32782/2523-4269-2022-80-3-3-7>**Міщук Інна Володимирівна,**

кандидат юридичних наук, доцент

*(Національний університет водного господарства та природокористування,
м. Рівне)*ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1491-161X>

ПОНЯТТЯ ТА ХАРАКТЕРНІ ОСОБЛИВОСТІ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано поняття «територіальна громада», також була зроблена спроба щодо тлумачення поняття «об'єднана територіальна громада». Вдалося виокремити таку проблему, як відсутність законодавчого тлумачення цього поняття, та вказано на важливість його наявності задля недопущення помилкових тверджень у майбутньому.

Досліджено характерні особливості та принципи об'єднаних територіальних громад. До основних принципів віднесено: добровільність, прозорість та відкритість, конституційність та законність, економічну ефективність, державну підтримку, повсюдність місцевого самоврядування та відповідальність.

Охарактеризовано етапи процесу об'єднання територіальних громад, до яких належать: ініціювання добровільного об'єднання; громадського обговорення пропозиції добровільного об'єднання; прийняття радою рішення про надання згоди на добровільне об'єднання та делегування представника для розробки проекту рішення про добровільне об'єднання; прийняття радою рішення про схвалення проекту рішення про добровільне об'єднання; подання рішення до обласної державної адміністрації для надання висновку щодо відповідності цього проекту Конституції та законам України; розпорядження голови обласної державної адміністрації щодо відповідності цього проекту Конституції та законам України; прийняття радами рішення про добровільне об'єднання територіальних громад.

Було визначено особливості та характерні ознаки територіальних громад в країнах Європи: Республіки Польща та Федеративної Республіки Німеччина. Під час аналізу вдалося визначити, що в Україні, Польщі та Німеччині є такі спільні риси, як добровільність об'єднання територіальних громад та розширення та конкретизація сфери діяльності органів місцевого самоврядування. Тобто на основі вище викладеного можемо зазначити, що реформа децентралізації в Україні розвивається саме за європейським зразком.

Ключові слова: територіальна громада, об'єднана територіальна громада, добровільність, місцеве самоврядування, народовладдя, законність.

Постановка проблеми. З 2014 року вступила в дію, а з 2015 року в Україні почала впроваджуватися реформа децентралізації, яка мала на меті створення ефективного місцевого самоврядування, що дасть можливість покращити інститут прямого народовладдя, а також допоможе нам на шляху вступу України в Європейський Союз, позаяк сам процес децентралізації є досить укоріненним та популярним явищем серед країн Європи і, зокрема, повністю регламентований Європейською хартією місцевого самоврядування. Варто розуміти, що не всі громадяни України досконало розуміють систему створення ОТГ, а також засади їхньої діяльності, тому у нашій роботі ми хочемо дослідити та охарактеризувати

особливості ОТГ в Україні, а також порівняти їх з іншими європейськими державами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вибрана тема нашого дослідження є актуальною, достатньо науковців зосередили увагу на вивченні цього питання, зокрема М. Гайдар, С. Потапенко, М. Крат, О. Софій, О. Колодій та інші. Зазначимо, що для більш повного розкриття теми ми аналізували офіційні законодавчі джерела, зокрема Конституцію України, ЗУ «Про місцеве самоврядування», ЗУ «Про об'єднані територіальні громади», також нами було проаналізовано інші нормативно-правові акти, зокрема це Конституція Республіки Польща.

Мета цієї статті – дослідити та проаналізувати характерні особливості об'єднаної територіальної громади; проаналізувати поняття та характерні ознаки об'єднаної територіальної громади, здійснити аналіз методів та способів їх об'єднання, а також провести порівняльну характеристику з іншими країнами.

Виклад основного матеріалу. Вибрана тема нашого дослідження напряму торкається поняття «територіальна громада», тому для кращого оперування інформацією пропонуємо спочатку дослідити визначення цього терміна.

Якщо говорити про законодавче визначення поняття «територіальна громада», то маємо таке: Закон України «Про місцеве самоврядування» визначає територіальну громаду як жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр [1, ст. 1]. Отже, в українському законодавстві сформульована дефініція «територіальна громада», що дає можливість чітко розуміти такий інститут.

Дещо інша ситуація із поняттям «об'єднана територіальна громада». Здійснивши аналіз нормативної бази щодо досліджуваного нами інституту, ми дійшли висновку, що відсутнє його чітке визначення. ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не містить пряме визначення об'єднаної територіальної громади, в ньому наявні лише декілька положень, за якими це визначення можна навести і згенерувати самостійно, зокрема: ст. 3 вказує, що об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище – селищною, центром якої визначено село – сільською [2, ст. 3]; ст. 4 зазначає, що добровільне об'єднання територіальних громад не призводить до зміни статусу населених пунктів як сільської чи міської місцевості [2, ст. 4].

М. Гайдар у своїй праці «До питання поняття об'єднаної територіальної громади в Україні» також виділяє цю проблему і пояснює це тим, що термін «об'єднання територіальних громад» фігурує у більшості нормативно-правових актів, які були прийняті у зв'язку із запровадженням реформи децентралізації, однак ані законодавчого, ані єдиного доктринального підходу до визначення терміна «об'єднана територіальна громада» досі не вироблено [3, с. 88].

Отже, з вищесказаного виникає проблема у єдиному трактуванні поняття «об'єднана територіальна громада», адже законодавчо визначеного поняття цьому терміна немає.

Варто звернути увагу на зміст Конституції України, зокрема ст. 140, в якій зазначено, 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 [4, ст. 140]. Тобто можемо зробити висновок, що об'єднання територіальних громад дозволено на конституційному рівні і віднести це до особливостей їх об'єднання.

Якщо ж розбирати об'єднання територіальних громад детальніше, то неможливо не зазначити про принципи, на яких воно базується, зокрема це:

- принцип добровільності, тобто примусового об'єднання не повинно і не може бути;

- принцип прозорості та відкритості, який сприяє взаємодії громадян та органів місцевого самоврядування щодо об'єднання;

- принцип конституційності та законності, тобто бачимо і конституційне визначення об'єднання – це ст. 140, а також спеціальні нормативно-правові акти – ЗУ «Про місцеве самоврядування» та ЗУ «Про об'єднані територіальні громади»;

- принцип економічної ефективності, який сприяє спільній роботі влади, бізнесу та громадян, мета якої – створення економічного потенціалу територіальної громади, покращення економічного майбутнього і підвищення якості життя населення;

- принцип державної підтримки означає, що держава здійснює всебічну підтримку в об'єднанні територіальних громад;

- принцип повсюдності місцевого самоврядування означає, що юрисдикція органів місцевого самоврядування поширюється на всю територію відповідної територіальної громади;

- принцип відповідальності, за яким органи місцевого самоврядування та їх посадові особи несуть відповідальність перед громадою.

Законодавство України визначає перелік таких особливостей добровільного об'єднання територіальних громад:

- 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 по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися;

- 3) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;

- 4) у разі 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, області [2, ст. 4].

Якщо ж досліджувати суб'єктів об'єднаних територіальних громад, то є важлива вимога – територіальна наближеність, тобто, іншими словами, це мають бути сусідні територіальні громади сіл, селищ та міст.

Об'єднання територіальних громад здійснюється відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад та складається з таких етапів, як: ініціювання добровільного об'єднання; громадське обговорення пропозиції добровільного об'єднання; прийняття радою рішення про надання згоди на добровільне об'єднання та делегування представника для розробки проекту рішення про добровільне об'єднання; прийняття радою рішення про схвалення проекту рішення про добровільне об'єднання; подання рішення до обласної державної адміністрації для надання висновку щодо відповідності цього проекту Конституції та законам України; розпорядження голови обласної державної адміністрації щодо відповідності цього проекту Конституції та законам України; прийняття радами рішення про добровільне об'єднання територіальних громад. Тобто відповідно до Закону процес добровільного об'єднання територіальних громад обов'язково відбувається за активної участі місцевих жителів та з їхньої добровільної згоди [5, с. 50].

ОТГ вважається утвореною з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад. Юридично під час прийняття радою, яка виступила з ініціативою добровільного об'єднання, рішення про утворення ОТГ одночасно з утворенням відбувається передача майна, прав та обов'язків територіальних громад до ОТГ, яка визнається їх правонаступником. Члени ОТГ є платниками місцевих податків і зборів до її бюджету. Звідси можна дійти висновку, що по суті ОТГ являє собою «федерацію» територіальних громад з об'єднанням їхнього майна, прав та обов'язків. У межах своєї території ОТГ та її органи отримують всю повноту повноважень щодо регулювання земельних відносин, а також їм передаються земельні ділянки державної власності сільськогосподарського призначення, проте постає питання щодо містобудівної або землевпорядної документації [6].

Що стосується створення ОТГ за кордоном, то можемо розглянути це явище на прикладі Польщі. Головним нормативно-правовим документом, що регламентує реформу децентралізації, є Конституція Республіки Польща від 1997 року, в якій зазначається, що територіальний устрій Польщі гарантує децентралізацію публічної влади. Устрій самоврядування не є ієрархічним. Структури самоврядування мають доповнюватись, а не взаємно накладатись. Ані повітове, ні воєводське самоврядування не здійснюють нагляду над гмінним самоврядуванням [7, ст. 15].

Відразу зазначимо, що адміністративно-територіальний устрій України та Республіки Польща є дещо схожим і має систему, що складається з трьох рівнів:

- воєводство сміливо можна ототожнювати з поняттям область;

- повіт – це адміністративно-територіальна одиниця, яка в Україні має назву район;

- гміна – базова одиниця, яка включає у себе один або ж декілька населених пунктів, тобто як наша громада.

Базовий рівень самоврядування – гміни. Компетенції гміни – всі публічні завдання, не передбачені для інших суб'єктів; задоволення колективних потреб спільноти; виконання завдань, делегованих центральним урядом [8].

Другий рівень самоврядування – повіт. На відміну від гміни, повіт виконує ті публічні завдання, які надані йому законами. Повіт, як і гміна, є юридичною особою, і його самостійність підлягає судовому захисту. Повіт виконує те, чого гміна виконати не може. Повіт не має жодних контрольних або керівних повноважень щодо гміни [8].

Третій рівень місцевого самоврядування – воєводство. Реалізує регіональні інтереси держави.

Закон затверджує самостійність і власну юрисдикцію воєводства як одиниці самоврядування, а також дуалістичну модель управління воєводством двома окремими структурами:

- виконавчий орган регіонального самоврядування на чолі з маршалом;
- урядова адміністрація на чолі з воєводою.

Основне поле діяльності: економічний розвиток, міжнародна економічна співпраця, стимулювання ринкової конкуренції та інновацій, розвиток національної та локальної свідомості. Воєводство відповідальне за створення стратегії розвитку регіону та проведення регіональної політики, яка складається із забезпечення умов економічного розвитку, розбудови соціальної і технічної інфраструктури, пошуку і поєднання публічних та приватних коштів, підтримки освіти й науки,

забезпечення співпраці між наукою й промисловістю, охорони природи й культурної спадщини [8].

Досвід взаємодії державної влади й місцевого самоврядування в Німеччині (ФРН) є прикладом реалізації континентальної системи місцевого самоврядування в країні з федеративним устроєм, де органи місцевого самоврядування мають широку компетентність і значну незалежність від державних органів. Правовий статус органів місцевого самоврядування у Федеративній Республіці Німеччини, порядок їх утворення і функціонування визначаються насамперед конституціями та законодавством окремих земель. Основний закон ФРН від 1949 року закріплює, що територіальними одиницями у ФРН є землі, округи та громади.

Територія Німеччини поділена на 16 земель. Землі Німеччини поділяються на більше ніж 50 округів. Округи – на райони та міста, які мають статус районів (їх близько 630). Райони поділяються на громади, причому багато міст мають статус громад. Загалом у країні налічується 90% сільських громад і 10 – міських (разом 8 590 громад) [9, с. 131].

У Німеччині є 5 різних органів організації влади на місцях, але фактично в Німеччині функціонує чотири таких моделі, як:

- 1) південнонімецька модель (землі – Баварія, Саксонія, Баден-Вюртенберг): самоврядування здійснюється через представницький орган (раду) і бургомістра, які вибираються населенням громади. Бургомістр є головою виконавчого комітету та водночас головою цієї ради. Він має досить сильні позиції у системі місцевого самоврядування, оскільки здебільшого без погодження з радою вирішує кадрові питання, володіє суттєвими правами у фінансово-бюджетній сфері;

- 2) північнонімецька модель (землі – Нижня Саксонія, Північна Рейн-Вестфалія): представницький орган (рада) вибирає директора громади, який є головою виконавчої влади і формує свій виконавчий орган;

- 3) модель рада-бургомістр (землі Рейнланд – Пфальц, Саар, сільські громади землі Шлезвіг-Гольштейн): виборний представницький орган (рада громади чи міська рада) вибирає бургомістра, який має досить широку компетенцію, одноосібно вирішуючи багато важливих питань громади;

- 4) рада-магістратура (земля Гессен, земля-місто Гамбург): виборний представницький орган (рада) вибирає голову ради і формує з числа професійних управлінців свій колегіальний виконавчий орган (магістратуру) [9, с. 132].

Якщо ж говорити про те, як саме ці моделі формуються та на основі чого впроваджуються, то тут дуже чітко висвітлюється принцип добровільності, тобто саме населення тієї чи іншої громади здатне вирішувати, яку модель організації місцевої влади вони хочуть бачити у своїй громаді та який тип публічної влади є характерним для їхньої громади.

Тобто, дослідивши об'єднані територіальні громади в Україні, Польщі та Німеччині, можемо відразу назвати головну спільну рису – добровільність, тобто, іншими словами, це розвиток безпосередньо інституту прямого народовладдя, а також розширення та конкретизація сфери діяльності для органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Також ми можемо ствердити, що й інші принципи, на яких базується діяльність ОТГ в Україні, простежуються і в Польщі, і в Німеччині.

Висновки. Отже, підсумовуючи, зазначимо, що законодавець чітко розкриває поняття «територіальна громада» як жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміні-

стративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр. Що стосується поняття «об'єднані територіальні громади», то є плюралістичний підхід і сторони науковців, але законодавством України чітко не передбачено тлумачення цього поняття. На нашу думку, найбільш вдалими є таке визначення поняття «об'єднані територіальні громади» – це вид громад, які утворювалися в Україні під час реформи децентралізації у 2015–2020 роках шляхом добровільного об'єднання суміжних територіальних громад сіл, селищ, міст (відповідних сільських, селищних та міських рад).

Закріплені основні принципи об'єднання територіальних громад, серед яких найважливішим є принцип добровільності, який вказує саме на розвиток прямого народовладдя. Також є ще інші принципи, зокрема: прин-

цип прозорості та відкритості; принцип конституційності та законності; принцип економічної ефективності; принцип державної підтримки; принцип повсюдності місцевого самоврядування; принцип відповідальності.

Позаяк реформа децентралізації є важливим кроком на шляху вступу України в Європейський Союз, то було досліджено та проведено паралелі щодо створення ОТГ у країнах Європи, а саме у Польщі та Німеччині. Відразу варто зазначити, що модель децентралізації в Україні є майже ідентичною з моделлю в Республіці Польща, що ж стосується Німеччини, то маємо важливі спільні риси: добровільність об'єднання територіальних громад та розширення та конкретизацію сфери діяльності органів місцевого самоврядування, що ж стосується відмінних рис – наявність у ФРН чотирьох моделей місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 25.05.1997р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 02.08.2022).
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015р. № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 02.08.2022).
3. Гайдар М.Є. До питання поняття об'єднаної територіальної громади в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 3. С. 87–91.
4. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 02.08.2022).
5. Потапенко С. Характерні риси об'єднаної територіальної громади. *Вісник АПСВТ*. 2019. № 2. С. 47–55.
6. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (дата звернення: 08.01.2022).
7. Конституція Республіки Польща від 1997 року. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/poland.pdf> (дата звернення: 02.08.2022).
8. Крат М., Софій О. Порівняльний аналіз процесу децентралізації України та Польщі. *Аналітична записка*. ГО Європейський діалог. 2017 р. URL: <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2017/10/Porivnyalniy-analiz-protseu-detsentralizatsiyi-Ukrayini-ta-Polshhi.pdf> (дата звернення: 02.08.2022).
9. Колодій О.М. Процес децентралізації: німецький досвід в українських реаліях. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 17. С. 130–134.

References

1. Zakon Ukrainy «Pro misceve samovryaduvannya v Ukrainy» [The Law of Ukraine «About local self-government in Ukraine»]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
2. Zakon Ukrainy «Pro dobrovil'ne ob'yednannya tery'torial'ny'h gromad» [The Law of Ukraine “On Voluntary Unification of Territorial Communities”]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> [in Ukrainian].
3. Haidar, M.Y. (2019) Do pytannia poniattia ob'yednanoi terytorialnoi hromady v Ukrainy [To the issue of the concept of a united territorial community in Ukraine]. *Shchasopys Kyivskoho universytetu prava*. 3, 87–91 [in Ukrainian].
4. Konstytutsiia Ukrainy vid 28 chervnia 1996 roku № 254K/96-VR [Constitution of Ukraine of June 28, 1996]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
5. Potapenko, S.O. (2019) Kharakterni rysy ob'yednanoi terytorialnoi hromady [Characteristic features of the united territorial community]. *Visnyk APSVT*, 2, 47–55 [in Ukrainian].
6. Metody'ka formuvannya spromozhny'h tery'torial'ny'h gromad [Methods of formation of capable territorial communities]: zatverdzhenni postanovoju Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 08.04.2015. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].
7. Konstytutsiya Respubliky' Pol'shha vid 1997 roku [The Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997]. Retrieved from: <https://legalns.com/download/books/cons/poland.pdf> [in Ukrainian].
8. Krat M., Sofii O. (2017) Porivnyalniy analiz protseu detsentralizatsii Ukrainy ta Polshchi [Comparative analysis of the decentralization process of Ukraine and Poland]. *Analitychna zapyska*, HO Yevropeyskyi dialoh, 2017. Retrieved from: <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2017/10/Porivnyalniy-analiz-protseu-detsentralizatsiyi-Ukrayini-ta-Polshhi.pdf> [in Ukrainian].
9. Kolodii, O.M. (2018) Protseu detsentralizatsii: nimetskyi dosvid v Ukrainykykh realiakh [Decentralization process: German experience in Ukrainian realities]. *Investytsii: praktyka ta dosvid*, 17, 130–134 [in Ukrainian].

Mishchuk Inna,

PhD in Law, Associate Professor

(The National University of Water and Environmental Engineering, Rivne)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1491-161X>

CONCEPTS AND CHARACTERISTIC FEATURES OF THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITY

The article analyzed the concept of “territorial community” and asked the legislator about the interpretation of the concept of “united territorial community” on the basis of which it was possible to identify such a problem as the absence of a legislative interpretation of this concept, and indicated the importance of its availability in order to prevent false statements in the future.

In our work, the characteristic features of united territorial communities are investigated, the features include: voluntariness, transparency and openness, constitutionality and legality, economic efficiency, state support, ubiquity of local self-government and accountability.

We also decided to get acquainted with the main stages of the process of uniting the territorial communities to which belong: initiating a voluntary association; public discussion of the voluntary association proposal; adoption by the council of a decision to grant consent to voluntary unification and delegation of a representative to develop a draft decision on voluntary unification; accepting by government decision on voluntary association; submitting a decision to the regional state administration to provide an opinion on the compliance of this project with the Constitution and laws of Ukraine; the prescript of the head of the regional state administration regarding compliance of this project with the Constitution and laws of Ukraine; adoption by the councils of a decision on the voluntary association of territorial communities.

Also, reflecting on the fact that Ukraine wants to join the European Union, it was necessary to determine the peculiarities and characteristic features of territorial communities in the European countries of the Republic of Poland and the Federal Republic of Germany. During the analysis, it was possible to determine that Ukraine, Poland and Germany have such common features as the voluntary association of territorial communities and the expansion and specification of the sphere of activity of local government. On the basis of the above, we can note that the decentralization reform in Ukraine is developing precisely according to the European model.

Key words: territorial community, united territorial community, voluntariness, local self-government, people's rule, legality.

Надійшла до редколегії: 26.08.2022