

УДК 342.25(477):35.071.5
DOI: 10.31359/1993-0941-2021-41-76

І. І. Бодрова, кандидат юридичних наук, доцент, заступник директора НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ДОБРОВІЛЬНЕ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК КОНСТИТУЦІЙНА ГАРАНТІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

***Анотація.** У статті добровільне об'єднання територіальних громад визначається і характеризується як одна з конституційних гарантій місцевого самоврядування в Україні, розкриваються її риси та роль у забезпеченні інституційно-функціонального механізму повного та ефективного здійснення місцевого самоврядування. Досліджується стан законодавчого забезпечення добровільності об'єднання територіальних громад і визначаються його проблеми. Констатовано обмеження добровільного характеру та посилення адміністративних важелів реформування територіальних громад. Окреслено форми участі територіальних громад і органів місцевого самоврядування у підготовці перспективного плану формування територій громад.*

***Ключові слова:** міське самоврядування, територіальна громада, добровільне об'єднання територіальних громад, перспективний план формування територій громад.*

Постановка проблеми. В сучасних політико-правових умовах реалізації в Україні реформи децентралізації влади добровільне об'єднання територіальних громад набуло значення окремого напрямку модернізації системно-структурної організації місцевого самоврядування. У рамках державно-правового реформування з прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII [6] зазнав детальної регламентації порядок об'єднання територіальних громад. Закріпивши засади добровільного порядку об'єднання, у наступних рішеннях законодавець фактично легалізував застосування адміністративних важелів формування об'єднаних громад – саме у такий спосіб 12 червня 2020 р. було прийнято низку урядових розпоряджень про встановлення меж і визначення адміністративних центрів об'єднаних територіальних громад. Крім того, на сьогоднішній день спостерігається необґрунтоване намагання підміни реформи адміністративно-територіального устрою держави створенням об'єднаних територіальних громад і ототожнення територіальної громади з адміністративно-територіальною одиницею базового рівня. Вказане актуалізує дослідження добровільного характеру об'єднання територіальних громад як конституційної гарантії місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці правового статусу, порядку формування та діяльності об'єднаних територіальних громад останнім часом дослідниками приділяється пильна увага. Серед новітніх досліджень слід назвати праці М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, С. В. Болдирєва, Ю. М. Ковальчука, П. М. Любченка, О. Ю. Лялюка та ін. Не втрачає своєї наукової та практичної значущості також і розробка проблем гарантування місцевого самоврядування, якій присвячені дослідження Г. Г. Абасова, Б. В. Калиновського, В. М. Кампа, С. Г. Серьогіної, О. О. Фролова, І. С. Щебетун та ін. Разом з тим дослідження добровільних об'єднань територіальних громад у контексті системи конституційних гарантій місцевого самоврядування у сучасній науці муніципального права майже відсутні.

Саме тому **метою статті** є аналіз добровільності об'єднання територіальних громад як конституційної гарантії місцевого са-

моврядування в Україні, проблем її законодавчого забезпечення та додержання в ході реформи територіальної організації влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Гарантування місцевого самоврядування є динамічною конституційною категорією, яка перебуває у складній системі нормативної єдності та взаємообумовленості положень ст. 7 та розділу XI Конституції України. Стаття 7 проголошує: «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування», при цьому закріплює вимогу гарантування місцевого самоврядування в якості однієї з основ конституційного ладу держави [3]. А це означає, що не тільки норми поточного законодавства, але й інші положення Основного Закону мають виходити з непорушності конституційного принципу гарантування місцевого самоврядування. Норми ж розділу XI Конституції України визначають саме ту конституційну модель місцевого самоврядування в єдності її системно-структурних і функціонально-компетенційних характеристик, яка має знаходити своє гарантування.

Вживаний у ст. 7 наказово-лінгвістичний спосіб конституційного нормування є формою імперативного припису, адресованого державі, її органам і посадовим особам. При цьому, позначаючи гарантування місцевого самоврядування у динаміці, дана категорія охоплює процес державно-владної діяльності, пов'язаної з функціонуванням складної системи державно-правових засобів та інститутів, покликаних забезпечити реальні можливості реалізації конституційної моделі місцевого самоврядування. Цей процес має конкретно-історичний зміст і нерозривно пов'язаний із відповідними напрямками муніципально-правової політики держави. Відтак система гарантування місцевого самоврядування є динамічною, включає підсистеми гарантій загального та спеціального характеру.

«Гарантія» (від фр. *garantie*) – «порука, забезпечення, завірення» – загальноживаний правовий термін, що позначає умови і засоби, які дозволяють підвищити вірогідність здійснення, втілення у життя певних суспільного значущих і корисних явищ [15, с. 128]. Конституційні гарантії місцевого самоврядування отримують правове закріплення на найвищому законодавчому рівні як необхідні умови та спеціальний інституційно-функці-

ональний механізм безперешкодного, повного й ефективного здійснення місцевого самоврядування. Виходячи з цього, маємо наступні необхідні та достатні підстави визначити добровільне об'єднання територіальних громад як одну з конституційних гарантій місцевого самоврядування в Україні.

Відповідно до ст. 140 Конституції України 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 (ч. 1); місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи (ч. 3).

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування в Україні визнається територіальна громада, визначення та види якої встановлені на конституційному рівні. Як зазначено у мотивувальній частині рішення Конституційного Суду України № 12-рп/2002 від 18 червня 2002 р., положення частини першої ст. 140 Конституції України визначили місцеве самоврядування як право територіальної громади – первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень – вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України та дали визначення територіальній громаді як жителів села, селища, міста чи добровільного об'єднання жителів кількох сіл у сільську громаду [10].

Запроваджена конституційними нормами та деталізована у муніципальному законодавстві система місцевого самоврядування в Україні ключову роль відводить саме територіальній громаді, що повністю узгоджується і з іншими засадами конституційного ладу. Як зазначено в рішенні Конституційного Суду України № 6-рп/2005 від 5 жовтня 2005 р., положення Основного Закону України «носієм суверенітету... є народ» закріплює принцип народного суверенітету, згідно з яким влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу [13].

Виходячи з цих конституційних положень, у системному зв'язку з положеннями ст. 6 Конституції України про те, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, Конституційний Суд України у своєму рішенні № 6-рп/2002 від 26 березня 2002 р. визначив політико-правову природу органів місцевого самоврядування, які не є органами державної влади, а є представницькими органами, через які здійснюється право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім із життєдіяльністю територіальних громад [12]. У рішенні Конституційного Суду України № 7-рп/2009 від 16 квітня 2009 р. вказується: гарантоване державою місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи і передбачає, зокрема, правову та організаційну самостійність; органи місцевого самоврядування самостійно здійснюють владу і вирішують питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції [14].

При цьому, як бачимо, територіальна громада визнається не номінальним, а реальним суб'єктом місцевого самоврядування, наділеним право- і дієздатністю. Консолідуючи передбачені конституційним і муніципальним законодавством правоможливості функціонування цього суб'єкта, територіальна громада інституціоналізована як первинний колективний суб'єкт місцевого самоврядування, який має право і реальну здатність на самодіяльність шляхом реалізації наданої компетенції щодо самостійного вирішення питань місцевого значення на підставі власної матеріально-фінансової бази, на самоорганізацію за допомогою форм безпосередньої і представницької демократії та на саморегулювання шляхом прийняття муніципально-правових актів у межах Конституції і законів України [4, с. 143]. Вихідними ідеями реалізації такого статусу територіальних громад є, зокрема, передбачені ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» принципи народовладдя, законності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законами, державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування [8].

Стаття 140 Конституції України, визначивши поняття територіальної громади, окреслила і основні її види. При цьому, як відзначено в рішенні Конституційного Суду України № 12-рп/2002 від 18 червня 2002 р., конституційні норми не встановили порядку об'єднання або роз'єднання територіальних громад [10].

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною в мотивувальній частині рішення № 3-рп/2002 від 12 лютого 2002 р., «Конституція України як головне джерело національної правової системи є також базою поточного законодавства. Вона надає можливість урегулювання певних суспільних відносин на рівні законів, які конкретизують закріплені в Основному Законі положення» [11].

Установивши основні засади функціонування місцевого самоврядування, його органів, матеріальну і фінансову основи тощо, Конституція України решту питань організації місцевого самоврядування віднесла до визначення законом (ст. 146 Конституції України). Тим самим на конституційному рівні передбачено створення правових умов для подальшого законодавчого врегулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування.

Відповідно, Конституційний Суд України вказав, що вирішення питань об'єднання або роз'єднання територіальних громад, які положеннями Конституції України не визначені, має здійснюватись у законодавчому порядку. Такі питання, виходячи з визначеного конституційними положеннями поняття «територіальна громада», мають вирішуватись з урахуванням відповідного волевиявлення членів цих територіальних громад, яке здійснюється згідно із законом (рішення № 12-рп/2002 від 18 червня 2002 р.).

Чинною на той момент редакцією ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» було встановлено порядок добровільного об'єднання територіальних громад сусідніх сіл в одну сільську громаду зі створенням єдиних органів місцевого самоврядування та обранням єдиного сільського голови. Добровільне об'єднання територіальних громад у сільську громаду і вихід з її складу мало відбуватися за рішенням місцевих референдумів.

У контексті сучасної реформи децентралізації влади добровільне об'єднання територіальних громад одержало значення окремого напрямку модернізації системи місцевого самоврядування. З ухваленням Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII зазнав детальної регламентації порядок об'єднання територіальних громад, а також істотного розширення — перелік суб'єктів добровільного об'єднання. А це фактично призвело до необґрунтованого розширення конституційно визначеного переліку видів територіальних громад, зокрема об'єднаних.

Проте, яким би не було зумовлене конкретно-історичними умовами акцентування на тому чи іншому аспекті реформування місцевого самоврядування, незмінними залишаються конституційно визначені вимоги верховенства права та Конституції, законності, народовладдя та автономії місцевого самоврядування, а відтак — і конституційно визначена вимога добровільного характеру об'єднання територіальних громад.

У цьому зв'язку передбачений ст. 140 Конституції України добровільний характер об'єднання набуває ролі і значення конституційної гарантії формування об'єднаних територіальних громад. Як така, ця гарантія характеризується ознаками, притаманними гарантіям місцевого самоврядування [1, с. 73–77], а саме:

цілеспрямованістю — спрямована на забезпечення самостійного вирішення питань місцевого значення щодо підвищення спроможності територіальних громад;

нормативністю — поширюється на необмежене коло відповідних суб'єктів, діє у просторі та часі; добровільність не може застосовуватися лише до обмеженого кола суб'єктів, оскільки це призведе не тільки до порушення принципу рівності статусу громад, але й до одержавлення місцевого самоврядування в інших територіальних громадах;

системністю — як така, конституційно гарантована добровільність об'єднання територіальних громад зумовлює встановлення відповідних нормативних вимог, правил, процедур щодо її забезпечення та реалізації як на законодавчому, так і на підзаконному рівні;

поєднанням матеріальності та процесуальності — будучи закріпленою в нормативних актах і реалізованою в актах правозастосовних, гарантія добровільності об'єднання територіальних громад визначається реальною діяльністю територіальних громад, відповідних уповноважених суб'єктів — органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у межах певного етапу муніципальної політики держави.

Таким чином, вважаємо, що добровільне об'єднання територіальних громад має характер і значення конституційної гарантії місцевого самоврядування. Забезпечення її віднесене на законодавчий рівень регламентації. Так, згідно з правовою позицією, висловленою в рішенні Конституційного Суду України № 12-рп/2002 від 18 червня 2002 р., «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)». Тому виходимо з того, що основні умови добровільного об'єднання територіальних громад установлені Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Згідно з ч. 1 ст. 4 указаного Закону добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням низки умов, серед яких — «об'єднання територіальних громад здійснюється відповідно до перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області» (п. 5 ч. 1 ст. 4 Закону). Логіко-семантичний аналіз вищенаведеної норми вказує на те, що добровільне об'єднання територіальних громад безальтернативно має здійснюватися з дотриманням («відповідно до») перспективних планів формування територій громад.

Визначений Законом перелік умов добровільного об'єднання має імперативний характер. Недотримання його в цілому або окремих умов унеможливорює надання Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласною державною адміністрацією позитивного висновку щодо відповідності проекту рішення про добровільне об'єднання територіальних громад Конституції та законам України (частини 3, 4 ст. 7 Закону), що тягне за собою

повернення проекту на доопрацювання у порядку, встановленому Законом (ч. 6 ст. 7 Закону).

Запровадження умови обов'язкової відповідності добровільного об'єднання територіальних громад перспективним планам формування територій громад на сьогоднішній день свідчить про застосування адміністративних важелів формування об'єднаних громад, де ключову роль відіграє не власне бачення інституційного розвитку та волевиявлення територіальних громад, а державно-владні розрахунки соціально-економічної вигоди таких об'єднань. Тим більше, коли йдеться про фактичне усунення представницьких органів місцевого самоврядування від формування вказаних перспективних планів, яке відбулося з внесенням законом України № 348-IX від 5 грудня 2019 р. відповідних змін до ст. 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [5].

Так, якщо раніше законодавчо встановлена процедура передбачала, що перспективний план схвалюється відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідної обласної державної адміністрації та затверджується Кабінетом Міністрів України, то чинна редакція Закону передбачила: перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідної обласної державної адміністрації (ч. 3 ст. 11 Закону). При цьому маємо звернути увагу на те, що перспективний план формування територій громад є актом підзаконного характеру. А тому одна з умов добровільного об'єднання територіальних громад змістовно регламентована не законом, а саме підзаконним актом.

Попри те, що повноваження з безпосереднього ухвалення рішення про добровільне об'єднання територіальних громад залишаються саме за місцевими радами (ч. 5 ст. 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»), а введення обов'язковості умови відповідності об'єднання перспективним планам формування територій громад, як зазначено у пояснювальній записці до законопроекту від 30 вересня 2019 р.

№ 2189 [9], мало на меті лише запобігання формуванню неспроможних територіальних громад із дотаційними бюджетами, тим самим сприяючи реальному досягненню цілей децентралізації в Україні, встановлені Законом умови і механізм об'єднання територіальних громад істотно обмежують добровільний характер такого об'єднання.

Адже Методика формування спроможних територіальних громад розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування, та затверджується Кабінетом Міністрів України (ч. 2 ст. 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»). На основі цієї Методики Рада міністрів АРК та облдержадміністрації розробляють відповідні перспективні плани формування територій громад (ч. 1 ст. 11 названого Закону). Після цього за поданням цих органів перспективні плани формування територій громад Автономної Республіки Крим, області затверджуються Кабінетом Міністрів України (ч. 3 ст. 11 названого Закону). Таким чином, і Методика формування спроможних територіальних громад, і здійснюване на її основі планування їх територій має виключно державний характер і здійснюється в межах виконавчої гілки влади.

За своєю суттю Перспективний план — це бачення державою ефективного територіального устрою на базовому рівні в межах відповідної області [2, с. 19]. І на сьогоднішній день простежується небезпечна для демократичних засад територіальної організації влади тенденція підміни реформи адміністративно-територіального устрою держави створенням об'єднаних територіальних громад, намагання всупереч конституційним положенням ч. 1 ст. 133 Основного Закону ототожнити територіальну громаду й адміністративно-територіальну одиницю. В силу цього застосовується підхід, коли не оновлена система суб'єктів місцевого самоврядування вибудовується відповідно до реформованого адміністративно-територіального устрою держави, а навпаки — адміністративно-територіальний устрій ставиться в залежність від формування об'єднаних територіальних громад.

Крім того, слід констатувати звуження форм участі територіальних громад і органів місцевого самоврядування у підготовці перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області. Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 214 від 8 квітня 2015 р. (з наступними змінами), визначає, що Рада міністрів Автономної Республіки Крим, облдержадміністрація з урахуванням утворених відповідно до Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаних територіальних громад розробляє відповідно до цієї Методики із залученням представників органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та громадськості відповідних адміністративно-територіальних одиниць проект перспективного плану формування територій громад (п. 4) [7]. З метою забезпечення відкритості та прозорості роботи з розроблення проекту перспективного плану утворюється робоча група, до складу якої входять представники облдержадміністрації, відповідних органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та громадськості (п. 12).

З метою врахування інтересів територіальних громад під час розроблення проекту перспективного плану передбачено, що уповноважені облдержадміністрацією посадові особи проводять консультації з уповноваженими представниками органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, а також суб'єктами господарювання та їх громадськими об'єднаннями. За результатами консультацій оформляється протокол.

Консультації проводяться під час визначення переліку територіальних громад, що можуть увійти до складу спроможної територіальної громади; визначення переліку територіальних громад, території яких не охоплюються зонами доступності потенційних адміністративних центрів; визначення меж територій спроможних територіальних громад.

Консультації проводяться насамперед із представниками територіальних громад, території яких охоплюються зонами доступності кількох потенційних адміністративних центрів. За результатами консультацій та на підставі рішень органів місцево-

го самоврядування визначається потенційний адміністративний центр спроможної територіальної громади (п. 13).

Якщо ж у процесі розроблення проекту перспективного плану після проведення консультацій виникла необхідність внесення до нього змін, проводяться додаткові консультації (п. 14).

Таким чином, регламентація спеціальних форм участі територіальних громад, органів місцевого самоврядування у розробці проекту перспективного плану зведена до підзаконного рівня; встановлений порядок передбачив залучення до цього процесу не суб'єктів місцевого самоврядування, а окремих їх представників; а самі форми одержали переважно консультативно-дорадчий характер.

Поряд із цим слід відмітити, що Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та вищевказані прийняті на його основі підзаконні нормативні акти є спеціальними актами у процесі правової регламентації порядку формування об'єднаних територіальних громад. Це не виключає потенційної можливості застосування й інших актів загального характеру — законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про асоціації органів місцевого самоврядування», «Про звернення громадян» та ін. — і відповідно передбачених ними форм участі територіальних громад, органів місцевого самоврядування у виробленні муніципальних і державно-правових рішень.

Висновки. Добровільне об'єднання територіальних громад має характер і значення конституційної гарантії місцевого самоврядування. Забезпечення її віднесене на законодавчий рівень регламентації. Аналіз нинішнього стану останньої свідчить про звуження демократичних засад об'єднання громад, обмеження його добровільного характеру та посилення адміністративних важелів реформування територіальних громад. Одночасно із внесенням законом України № 348-IX від 5 грудня 2019 р. змін до ст. 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», якими представницькі органи місцевого самоврядування були усунені від формування перспективних планів формування територій громад, спеціальні форми участі територіальних громад, органів місцевого самоврядування

у розробці проекту перспективного плану обмежені як у змістовному, так і у формально-юридичному аспекті. Означеними чинниками зумовлюється необхідність приведення законодавчої та підзаконної основи формування добровільних об'єднань територіальних громад у відповідність до конституційних гарантій місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Абасов Г. Г. Гарантії прав місцевого самоврядування в Україні: актуальні проблеми теорії та практики : монографія. 2-ге вид., допов. Київ : Юрид. думка, 2013. 304 с.
2. Добровільне об'єднання територіальних громад в Україні / Серьогіна С. Г., Бодрова І. І., Любченко П. М. та ін. Харків : ПромАрт, 2017. 216 с. (Серія «Наукові доповіді» ; вип. 21).
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відом. Верхов. Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Місцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави : монографія / за ред. Ю. М. Тодики. Харків : Одиссей, 2004. 392 с.
5. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей : Закон України від 05.12.2019 № 348-IX *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-20>.
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
7. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214. *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-г>.
8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/280/97-вр>.
9. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей) : реєстр. № 2189

- від 30.09.2019. *Законотворчість* : база даних / Верхов. Рада України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66965.
10. Рішення Конституційного Суду України № 12-рп/2002 від 18 черв. 2002 р. (справа про об'єднання територіальних громад). *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-02>.
 11. Рішення Конституційного Суду України № 3-рп/2002 від 12 лют. 2002 р. (справа про електроенергетику). *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-02>.
 12. Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2002 від 26 берез. 2002 р. (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад). *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-02>.
 13. Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2005 від 5 жовт. 2005 р. (справа про здійснення влади народом). *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05>.
 14. Рішення Конституційного Суду України № 7-рп/2009 від 16 квіт. 2009 р. (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування). *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>.
 15. Фролов О. О. Принципи державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування в Україні: конституційно-правове регулювання і практика реалізації : монографія. Харків : Юрайт, 2014. 192 с.

References

1. Abasov H. H. (2013). *Harantii prav mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: aktualni problemy teorii ta praktyky*. Kyiv: Yurydychna dumka. [in Ukrainian].
2. Serohina S. H., Bodrova I. I., Liubchenko P. M. et al. (2017). *Dobrovolne obiednannia terytorialnykh hromad v Ukraini*. Kharkiv: PromArt. (Seriiia «Naukovi dopovidi»; Iss. 21). [in Ukrainian].
3. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 No. 254K/96-BP. (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 30. [in Ukrainian].
4. Todyka Yu. (Ed.). (2004). *Mistseve samovriaduvannia v Ukraini v umovakh stanovlennia pravovoi derzhavy*. Kharkiv: Odissei. [in Ukrainian].
5. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro dobrovolne obiednannia terytorialnykh hromad» shchodo sproshchennia protsedury zatverdzhennia perspektyvnykh planiv formuvannia terytorii hromad Avtonomnoi Respubliki Krym, oblasti: Zakon Ukrainy vid 05.12.2019 No. 348-IX. (2019). *Zakonodavstvo Ukrainy*: baza danykh. Verkhov. Rada Ukrainy. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-20>. [in Ukrainian].

6. Pro dobrovolne obiednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 No. 157-VIII. (2015). *Zakonodavstvo Ukrainy*: baza danykh. Verkhov. Rada Ukrainy. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. [in Ukrainian].
7. Pro zatverdzhennia Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 08.04.2015 No. 214. (2015). *Zakonodavstvo Ukrainy*: baza danykh. Verkhov. Rada Ukrainy. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-n>. [in Ukrainian].
8. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 No. 280/97-BP. (1997). *Zakonodavstvo Ukrainy*: baza danykh. Verkhov. Rada Ukrainy. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/280/97-BP>. [in Ukrainian].
9. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro dobrovolne obiednannia terytorialnykh hromad» (shchodo sproshchennia protsedury zatverdzhennia perspektyvnykh planiv formuvannia terytorii hromad Avtonomnoi Respubliky Krym, oblasti): reiestr. No. 2189 vid 30.09.2019. (2019). *Zakonotvorchist*: baza danykh. Verkhov. Rada Ukrainy. https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66965. [in Ukrainian].
10. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy No. 12-rp/2002 vid 18.06.2002 (sprava pro obiednannia terytorialnykh hromad). (2002). *Zakonodavstvo Ukrainy*: baza danykh. Verkhov. Rada Ukrainy. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-02>. [in Ukrainian].
11. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy No. 3-rp/2002 vid 12.02.2002 (sprava pro elektroenerhetyku). (2002). *Zakonodavstvo Ukrainy*: baza danykh. Verkhov. Rada Ukrainy. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-02>. [in Ukrainian].
12. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy No. 6-rp/2002 vid 26.03.2002 (sprava pro okhoronu trudovykh prav deputativ mistsevykh rad). (2002). *Zakonodavstvo Ukrainy*: baza danykh. Verkhov. Rada Ukrainy. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-02>. [in Ukrainian].
13. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy No. 6-rp/2005 vid 05.10.2005 (sprava pro zdiisnennia vlady narodom). (2005). *Zakonodavstvo Ukrainy*: baza danykh. Verkhov. Rada Ukrainy. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05>. [in Ukrainian].
14. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy No. 7-rp/2009 vid 16.04.2009 (sprava pro skasuvannia aktiv orhaniv mistsevoho samovriaduvannia). (2009). *Zakonodavstvo Ukrainy*: baza danykh. Verkhov. Rada Ukrainy. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>. [in Ukrainian].
15. Frolov O. O. (2014). *Pryntsyp derzhavnoi pidtrymky ta harantii mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: konstytutsiino-pravove rehuliuвання i praktyka realizatsii*. Kharkiv: Yurait. [in Ukrainian].

И. И. Бодрова

**Добровольное объединение территориальных громад
как конституционная гарантия местного самоуправления в Украине**

Аннотация. В статье добровольное объединение территориальных общин определяется и характеризуется как одна из конституционных гарантий местного самоуправления в Украине, раскрываются её черты и роль в обеспечении институционально-функционального механизма полного и эффективного осуществления местного самоуправления. Исследуется состояние законодательного обеспечения добровольности объединения территориальных громад, определяются его проблемы. Констатированы ограничения добровольного характера и усиление административных рычагов реформирования территориальных громад. Определены формы участия территориальных громад и органов местного самоуправления в подготовке перспективного плана формирования территорий громад.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная громада, добровольное объединение территориальных громад, перспективный план формирования территорий громад.

I. I. Bodrova

**Voluntary Association of Territorial Communities as a Constitutional
Guarantee of Local Self-Government in Ukraine**

Abstract. In the article the voluntary association of territorial communities is defined and characterized as one of the constitutional guarantees of local self-government in Ukraine, revealing its features and role in providing the institutional and functional mechanism of the complete and effective implementation of local self-government. The state of legislative provision of voluntary association of territorial communities is investigated and its problems are determined. The forms of participation of territorial communities and local self-government bodies in the preparation of a long-term plan for the formation of communities' territories are analyzed.

The article considers the guarantee of local self-government as a dynamic constitutional category, located in a complex system of normative unity and interdependence of constitutional provisions. This category covers the process of state-authoritative activity related to the functioning of a complex system of state-legal means and institutions designed to provide real opportunities for the implementation of the constitutional model of local self-government. This process

has a specific historical meaning and is inextricably linked with the corresponding directions of the municipal-legal policy of the state.

It is determined that voluntariness acquires the role and significance of the constitutional guarantee of the formation of united territorial communities. As such, this guarantee is characterized by features inherent in guarantees of local self-government – purposefulness, normativity, consistency, a combination of materiality and processuality.

Ensuring the guarantee of the voluntary nature of territorial communities is assigned to the legislative level of regulation. Analysis of the current state of the latter showed a restriction of democratic principles of community associations, limitations of their voluntary nature, and strengthening of administrative levers of reforming territorial communities, where the key role plays not the vision of institutional development and expression of the will of territorial communities, but state-authoritative calculations of socio-economic benefits of such associations.

In addition, at present, the trend of substituting the reform of the administrative-territorial structure of the state with the creation of united territorial communities attempts to identify the territorial community and administrative-territorial unit contrary to the constitutional provisions of part 1 of Article 133 of the Basic Law is dangerous for the democratic foundations of the territorial organization of power. Therefore, an approach is used when not the updated system of subjects of local self-government is built under the reformed administrative-territorial structure of the state, but on the contrary – administrative-territorial structure is dependent on the formation of united territorial communities.

The Law of Ukraine No. 348-IX of 05.12.2019, amending Article 11 of the Law of Ukraine «On the voluntary association of territorial communities», removed the representative bodies of local self-government from the process of drafting perspective plans of formation of territorial communities, while the regulation of special forms of participation of territorial communities in the drafting of the perspective plan was reduced to the subordinate level. The established procedure provided for the involvement in this process of individual representatives instead of the bodies, and the forms as such received a predominantly consultative and advisory nature.

The above factors necessitate bringing the legislative and sub-legislative basis for the formation of voluntary associations of territorial communities in accordance with the constitutional guarantees of local self-government.

Keywords: *local self-government, territorial community, voluntary association of territorial communities, prospective plan for formation of territorial communities.*