

УДК 342.25

DOI: 10.31359/1993-0941-2018-35-83

О. Ю. Лялюк, кандидат юридичних наук, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Проблемні питання формування територіальної основи об'єднаної територіальної громади в процесі реформування місцевого самоврядування

У статті аналізуються теоретичні й практичні проблеми формування територіальної основи об'єднаної територіальної громади, її межі, принцип повсюдності, проблемні питання функціонування органів місцевого самоврядування. Зазначаються види територій, що можуть входити до складу територій об'єднаної територіальної громади.

Ключові слова: основи місцевого самоврядування, територіальна основа, об'єднана територіальна громада.

На сучасному етапі децентралізації публічної влади вибудовується та удосконалюється система територіальної організації місцевого самоврядування. На базі формування об'єднаних територіальних громад здійснюється спроба укрупнення місцевих територій до рівня, спроможного фінансово та організацій-

но забезпечувати реалізацію передбачених законодавством за місцевим самоврядуванням повноважень.

З метою формування об'єднаних територіальних громад сформовано систему законодавчих актів, які передбачають порядок об'єднання територіальних громад, їх форми, підтримку з боку держави тощо. Однак чинне законодавство містить окремі недоліки й зауваження.

Це значно актуалізує проблематику запропонованої наукової статті, робить її своєчасною та необхідною, оскільки в ній не лише розглядаються основні проблеми формування територіальної основи об'єднаних територіальних громад, а й пропонуються шляхи їх вирішення. Метою статті є аналіз сутності та порядку формування територіальної основи об'єднаних територіальних громад, виявлення загроз і недоліків її формування та надання пропозицій щодо їх розв'язання.

Питання функціонування об'єднаних територіальних громад неодноразово ставали предметом досліджень таких вітчизняних вчених, як В. М. Дрешпак [1], А. Кавунець [3], Т. В. Семигіна [11] та інших авторів.

Територією територіальної громади в класичному розумінні є територія відповідної адміністративно-територіальної одиниці — села, селища, міста. Межі цих територій визначаються відповідно до законодавства. Так, згідно з п. 29 ст. 85 Конституції України встановлення й зміна меж міста віднесена до компетенції Верховної Ради України. Щодо меж сіл та селищ, то вони визначаються відповідною обласною радою.

На сьогодні вирішення питань територіального устрою в Україні регулюється Положенням «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР», затвердженим Указом Президії Верховної Ради УРСР від 12.03.1981 р. [9]. Це положення зберігає ще радянську модель встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць в Україні. Започаткований процес об'єднання територіальних громад в Україні кінцевою метою має не лише вплив на фінансову та соціальну спроможність новостворених громад, а й на формування системи територіального устрою

держави шляхом природного формування базових територіальних одиниць. Це означає, що саме території юрисдикції об'єднаних територіальних громад дозволять сформувати в подальшому передбачені рішенням Уряду території «громад» [10] як окремого різновиду адміністративно-територіальних одиниць в Україні.

Водночас щодо територіальної основи об'єднаної територіальної громади існує низка невирішених питань.

По-перше, об'єднання територіальних громад не приводить до зміни меж тих населених пунктів, територіальні громади яких вирішили об'єднатися. Ці населені пункти продовжують існувати як території зосередженого проживання людей. Таким чином, невирішеним у зв'язку з цим залишається й питання повсюдності місцевого самоврядування, тобто його юрисдикції за межами населених пунктів. Незважаючи на те, що створюються єдині органи управління об'єднаної територіальної громади, їх юрисдикція поширюється в межах відповідних населених пунктів. Добровільне об'єднання територіальних громад не призводить до зміни статусу населених пунктів як сільської чи міської місцевості. Їх межі (територіальні кордони) не змінюються, вони не виключаються з відповідних реєстрів обліку населених пунктів. Водночас змінюється сфера юрисдикції однієї (монолітної) територіальної громади, яка поширюється на території всіх населених пунктів, жителі яких вирішили об'єднатися в єдину територіальну громаду.

Таким чином, територіальну основу об'єднаної територіальної громади будуть становити території сіл, селищ, міст, жителі яких вирішили об'єднатися. При цьому питання щодо поширення юрисдикції об'єднаної територіальної громади на території, що знаходяться за межами населених пунктів (адміністративно-територіальних одиниць) залишається остаточно невирішеним. Відповідний принцип було проголошено у розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади» [10]. Повсюдність юрисдикції органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади

на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць забезпечить їх долучення до вирішення питань у сфері земельного законодавства.

На цій підставі існує низка позовів до суду з приводу відсутності спільної межі між адміністративно-територіальними одиницями, територіальні громади яких вирішили об'єднатися. Під час дослідження матеріалів справ суди констатують, що межі відповідних населених пунктів з часу їх формування не змінювалися (відповідні рішення районними радами не приймалися). Суд бере до уваги дані Публічної кадастрової карти України, на основі яких встановлюється факт межування територій між собою [4]. При цьому в селах і селищах часто відсутні генеральні плани та проекти землеустрою адміністративно-територіальних одиниць. Тому складно повною мірою стверджувати, що такі території дійсно межують між собою. Вимога ж щодо нерозривності об'єднаної територіальної громади є обов'язковою вимогою Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [8].

У зв'язку з вказаними законодавчими колізіями вирішення питання повсюдності місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах з боку Уряду було організовано не через правове врегулювання цього питання, а через надання доручення відповідному центральному органу виконавчої влади щодо передачі земель за межами населених пуантів до сфери відання органів об'єднаних територіальних громад. Щодо цього процесу існують неоднозначні міркування науковців. Так, С. О. Янішевський стверджує, що передачі земель державної власності в комунальну власність мають передувати конституційні зміни, якими визначатиметься трирівнева структура адміністративно-територіального устрою України, а також слід здійснити перевірку стану і обсягу земель оборони з погляду на їх достатність для реалізації завдань забезпечення національної безпеки [12]. На вирішення цієї проблеми спрямований Урядовий законопроект № 7118 [7]. Можливості розпоряджатися землями в межах території відповідної територіальної громади спонукатиме органи місцевого самоврядування до більш актив-

них дій у частині використання земель найбільш ефективними й вигідними способами [6].

По-друге, слід констатувати збільшення території юрисдикції для органів управління в зв'язку з формуванням єдиних органів управління для всієї об'єднаної територіальної громади. Це свідчить про укрупнення соціальної основи місцевого самоврядування (кількості жителів), матеріально-фінансової основи, обсягів комунальної власності тощо. Громадяни, що проживають на території об'єднаної територіальної громади, зобов'язані виконувати рішення, що приймаються органами місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади.

По-третє, законодавство встановлює межі здійснення об'єднання територіальних громад, які не можуть виходити за межі однієї області. Так, встановлюється, що при формуванні об'єднаної територіальної громади беруться до уваги такі чинники, що впливають на її територіальну основу:

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.

По-четверте, законодавство надає можливість поширювати юрисдикцію об'єднаної територіальної громади на територію всього району, а також на територію суміжних районів. При цьому, якщо до складу об'єднаної територіальної громади увійшла територіальна громада (громади), розташована на території суміжного району, розширенню підлягають межі того району, на території якого розташований адміністративний центр утвореної об'єднаної територіальної громади.

У зв'язку з цим на практиці може виникнути ситуація, коли населений пункт, де буде знаходитися адміністративний центр об'єднаної територіальної громади, буде розташований у межах

одного району і за територією буде менше, ніж територія інших населених пунктів, територіальні громади яких вирішили об'єднатися і які будуть розташовані на території іншого району, однак за їх рахунок розшириться територія іншого суміжного району. Таким чином, це ще додатково зменшить економічну самостійність такого району, негативно вплине на інші показники його господарської діяльності.

Крім того, в процесі формування територіальної основи об'єднаних територіальних громад виникає низка теоретичних і практичних питань. Зокрема, це питання щодо виникнення нових адміністративно-територіальних одиниць на базі об'єднаних територіальних громад. Останні формують єдині органи місцевого самоврядування, отже адміністративний апарат є єдиним для всіх громад, тому існування в їх складі населених пунктів як окремих адміністративно-територіальних одиниць є зайвим. Розширення території юрисдикції об'єднаної територіальної громади практично ставить під загрозу існування та вимагає реформування районного поділу територій і районного рівня територіальної організації влади.

Концепція реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні (01.04.2014 р.) зберігає районний рівень, виокремлюючи його в самостійну ланку [10]. Крім того, вказаний акт покладає на райони й їхні органи управління важливі функції щодо виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю та надання медичних послуг вторинного рівня.

Водночас реформаційні процеси на базовому рівні територіальної організації місцевого самоврядування — територіях сіл, селищ, міст, які відбуваються на основі Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [8], потребують реформування районного рівня місцевого самоврядування.

Частина 3 ст. 8 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначає, що «у разі об'єднання всіх територіальних громад одного району в одну об'єднану територіальну громаду все майно спільної власності територіальних громад такого району є комунальною власністю об'єднаної територіальної громади, а пов'язані з таким майном права та обов'язки

належать об'єднаній територіальній громаді з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою» [8]. Ураховуючи, що сам процес добровільного об'єднання територіальних громад з метою їх укрупнення є одним з основних пріоритетів у діяльності Кабінету Міністрів України на сучасному етапі, виникають реальні загрози існування районного рівня та поступового перетворення районів в об'єднані територіальні громади.

При цьому реорганізація районного рівня торкнеться території кожного конкретного району й може виходити за його межі, що впливатиме на зміну меж таких районів. Так, п. 9 ст. 7 Закону визначає, що, «якщо до складу об'єднаної територіальної громади увійшла територіальна громада (територіальні громади), розташована на території суміжного району, розширенню підлягають межі району, на території якого розташований адміністративний центр утвореної об'єднаної територіальної громади» [8]. Це вплине не лише на територіальну організацію районної влади та влади об'єднаної територіальної громади, а й інших публічних інституцій, які організовують свою діяльність за територіальним принципом у сферах надання медичних послуг, освітніх послуг, правоохоронної діяльності тощо.

У результаті виникає загроза отримання значних територіальних диспропорцій в організації території об'єднаної територіальної громади, коли наявними будуть дуже великі й дуже маленькі об'єднані територіальні громади. Таким чином виникне загроза того, що об'єднання громад буде мати на меті не оптимізацію управління територією, а лише одержання матеріально-фінансових преференцій порівняно із звичайними громадами.

Логічно передбачити, що в громад, у тому числі об'єднаних, у таких дрібних районах буде виникати бажання розчинитися (об'єднатися) в більш великих громадах. Це може призвести до утворення в межах області лише декількох районів, які будуть повністю складатися з території відповідно однієї об'єднаної територіальної громади або навіть до складу області буде входити територія однієї об'єднаної територіальної громади, сформованої в межах одного району.

Унаслідок цього можуть виникати суттєві суперечності в організації й діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Органи державної влади за класичною моделлю мають формуватися та функціонувати на регіональному рівні (рівень областей, районів). У випадку ж повного співпадіння території відповідного регіону та території громади з'являться питання про можливість втручання органів державної влади в місцеві справи на відповідній території (оскільки остання буде співпадати). Таке втручання буде суперечити Європейській хартії місцевого самоврядування [2] та основним засадам місцевого самоврядування, закріпленим у Конституції України [5].

Окремі питання територіальної основи об'єднаної територіальної громади виникають у випадках приєднання додаткових територіальних громад до вже об'єднаної. Зокрема, виникає питання про правомірність здійснення приєднання у випадку, коли межі об'єднаної територіальної громади вже співпадають з межами відповідного району. Територіальна основа такої громади буде поширюватися на частину територій іншого, суміжного району. Водночас законодавство визначає, що об'єднуватися можуть лише територіальні громади в межах одного району, однак відповідної заборони під час реалізації процедури приєднання воно вже не містить.

Список використаних джерел

1. Дрешпак В. М. Добровільне об'єднання територіальних громад: зміст та алгоритм проходження основних етапів / В. М. Дрешпак, Н. А. Липовська // Аспекти публ. упр. — 2015. — № 4. — С. 45–54.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування // Офіц. вісн. України. — 2015. — № 24. — Ст. 718.
3. Кавунець А. Особливості об'єднання територіальних громад в Україні (регіональний аспект) / А. Кавунець, В. Дорох. — 2-ге вид. — Вінниця : ТОВ Прес Корпорейшн Лімітед, 2016. — 94 с.
4. Кадастрова мапа [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://map.land.gov.ua/kadastrova-karta>.
5. Конституція України : від 28.06.1996 // Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

6. Питання землі для ОТГ: інформація тих, хто вболіває за розвиток громад [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/en/news/7458>.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад : проект закону України від 03.10.2017 № 2149-VIII.
8. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII // Відом. Верхов. Ради України. — 2015. — № 13. — Ст. 91.
9. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР [Електронний ресурс] : Положення, затв. Указом Президії Верхов. Ради УРСР від 12.03.1981. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>.
10. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядж. Каб. Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р // Офіц. вісн. України. — 2014. — № 30. — Ст. 831.
11. Семигіна Т. В. Чи можлива самоорганізація територіальних громад в Україні / Т. В. Семигіна, Д. О. Лиховид // Наук. зап. — 2015. — Т. 173. — С. 67–71.
12. Янішевський С. О. Місцеве самоврядування за межами населених пунктів: проблема забезпечення повсюдності [Електронний ресурс] : аналіт. зап. / С. О. Янішевський. — Режим доступу: www.niss.gov.ua/articles/1817.

А. Ю. Лялюк

**Проблемные вопросы
формирования территориальной основы
объединенной территориальной громады в процессе
реформирования местного самоуправления**

В статье анализируются теоретические и практические проблемы формирования территориальной основы объединенной территориальной громады, ее границы, принцип повсеместности местного самоуправления в объединенной территориальной громаде, проблемные вопросы функционирования органов местного самоуправления. Указываются виды территорий, которые могут входить в состав территорий объединенной территориальной громады.

Ключевые слова: основы местного самоуправления, территориальная основа, объединенная территориальная громада.

O. Lialiuk

Problematic issues of formation of the territorial basis of the united territorial community in the process of reforming local self-government

The article analyzes the theoretical and practical problems of forming the territorial base of the united territorial community, analyzes its boundaries, the principle of comprehensive local self-government in the united territorial community, issues of functioning of local self-government bodies. Specify the types of territories that may be part of the territories of the united territorial community.

The territorial aspects of the formation of the district level of the organization of local self-government are analyzed. Conclusion is made about a certain threat of the existence of areas as separate administrative-territorial units in Ukraine in the case of consolidation of territorial communities of settlements that are part of the district to the level of the district itself.

The analysis of the relationship between local government bodies of the united territorial community and the public authorities at the regional level. It is indicated on the possibility of interference of state authorities of oblast level with the activities of local self-government bodies of the united territorial communities, provided that they are consolidated to the level of districts.

The analysis of the formation of the territorial basis of the united territorial community, which is based on the initial formation of the unification of the inhabitants of the respective territories, is made.

The article focuses on the fact that the formation of united territorial communities and the formation of territories of their jurisdiction are an element of decentralization processes taking place in Ukraine and the main way of implementing territorial decentralization.

The system of legislation regulating the formation and functioning of the united territorial community is defined. Specific provisions on the imperfection of legislation are specified, which may lead to the disappearance of the district level of the territorial organization of power. The issues of the functioning of the united territorial communities at the regional level of the territorial organization of power are analyzed.

The main conclusions and suggestions for the improvement of the legislation regulating the territorial foundations of the united territorial communities, as well as their further unification are made.

Key words: *bases of local self-government, territorial basis, united territorial community.*