

Ковальчук Ю. М.,

аспірант кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права
факультету історії та права

Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка

ЩОДО ПОНЯТТЯ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК ЕЛЕМЕНТА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Анотація. У статті проаналізовано теоретичні підходи до розуміння територіальної громади та чинне законодавство, що містить визначення цього поняття. Визначено поняття «об'єднана територіальна громада».

Ключові слова: територіальна громада, добровільне об'єднання територіальних громад, об'єднана територіальна громада.

Постановка проблеми. Останнім часом дедалі більше обговорюється тема децентралізації влади та добровільного об'єднання територіальних громад. І це не дивно, адже із підписанням у 2014 році Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом Україна взяла курс на послідовне та виважене проведення ряду реформ, зокрема, реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Принципами та етапами реформування місцевого самоврядування визначено створення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та утворення об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення.

Слід зазначити, що на сьогодні як на теоретичному, так і на законодавчому рівнях саме поняття «об'єднаної територіальної громади» відсутнє, що вказує на необхідність його дослідження.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблеми функціонування територіальних громад були предметом дослідження таких науковців, як Ю.І. Ганущак, А.Ф. Ткачук, К.І. Бриль, О.В. Ольшанський, О.В. Батанов, М.О. Баймуратов, О. Гейда та інших. Дослідження зазначених науковців мають безумовну теоретичну значущість, проте бракує сучасних наукових праць, в яких би досліджувалась сутність та визначалось поняття «об'єднаної територіальної громади».

Мета статті – навести власне визначення поняття «об'єднаної територіальної громади», що продиктоване умовами реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні через аналіз теоретичних підходів до розуміння територіальної громади та на основі чинного законодавства України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перш ніж дослідити поняття «об'єднаної територіальної громади», варто проаналізувати причину його появи саме на сучасному етапі розвитку держави та визначити, яке доктринальне та нормативно-правове підґрунтя можливе для його визначення.

Ратифікація 15 липня 1997 року Верховною Радою України Європейської хартії місцевого самоврядування, якою закріплені фундаментальні принципи організації та функціонування місцевого самоврядування, зумовила необхідність впровадження європейських стандартів муніципального менеджменту в практику українського місцевого самоврядування, актуальною стала потреба залучення громадськості

до здійснення публічних функцій урядування [1]. З цієї метою Україна у 2014–2015 роках прийняла низку актів, що мали створити належне нормативно-правове поле для імплементації європейського досвіду та підвищення спроможності органів місцевого самоврядування [2; 5; 6].

Так, основним позиційним документом щодо реформи місцевого самоврядування, яким визначено основні її завдання, принципи та етапи, є Концепція реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, затверджена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року (далі – Концепція) [2]. Саме в ній ідеться про необхідність об'єднання територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення. Водночас, вказаною Концепцією наголошується на необхідності визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування, що здійснюється з урахуванням того, що адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів: базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади), районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони) та регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і Севастополь) [2].

Слід звернути увагу на те, що нормативне підґрунтя добровільного об'єднання було закладене ще в Основному законі України, адже у статті 140 Конституції України містяться положення про це, але можливість добровільно об'єднуватися надана тільки жителям сільської місцевості, та передбачає їх об'єднання у сільську територіальну громаду [3]. Як влучно зазначає О. В. Ольшанський, право на добровільне об'єднання було закріплене також і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», але мали його тільки сільські громади: а ні селищним, ні міським громадам такого права надано не було [4, с. 93].

Тобто територіальні громади в Україні мали юридичні підстави об'єднуватися в одну громаду вже достатньо давно. Між тим, реального механізму процесу об'єднання територіальних громад на той час так розроблено і не було. З одного боку, сільські громади мали право на об'єднання, з іншого боку, існувало багато невирішених питань такого об'єднання: яким чином це робитися, як відповідати принципу добровільності об'єднання, крім визначення його на місцевих референдумах, де взяти кошти на його проведення в умовах значного дефіциту сільських бюджетів та їх обмеженості тощо [4, с. 93].

Тому наступним кроком на шляху реформування місцевого самоврядування стало прийняття у 2015 році Верховною Радою України Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [5], який і дав старт процесу добровільного об'єднання територіальних громад як частини реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Серед підзаконних актів, варто також згадати затверджену Кабінетом Міністрів України «Методику форму-

вання спроможних територіальних громад» [6]. Саме ці акти визначили та закріпили, яким чином має здійснюватися об'єднання громад, щоб вони стали спроможними, та які володіли б відповідними ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, що необхідні для ефективного виконання покладених на їхні органи завдань та функцій.

Отже, не буде помилкою стверджувати, що саме прийняття вищевказаних актів та процеси реформування органів місцевого самоврядування й стали причиною появи поняття «об'єднана територіальна громада».

Незважаючи на те, що вищевказані акти активно використовують термін «об'єднана територіальна громада», саме ж його визначення в жодному не наводиться. Тому, враховуючи важливість розуміння терміна «об'єднана територіальна громада», існує потреба у його аналізі.

Якщо розкласти поняття «об'єднана територіальна громада» на складові, то можна отримати дві – «об'єднана» та «територіальна громада». У контексті цього дослідження ми не будемо акцентувати увагу на понятті «об'єднана», зосередимось на іншому – «територіальна громада», адже саме воно, на нашу думку, і є ключовим у розумінні «об'єднаної територіальної громади».

Поняття «територіальної громади» було предметом дослідження багатьох науковців. На думку О.В. Батанова, територіальна громада – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб – жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на певній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані індивідуальними територіальними зв'язками системного характеру [7, с. 52].

М.П. Орзіх розглядає територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, – «єдиний на території соціальний субстрат, який

має власні інтереси» [8], до складу якого входять «громадяни України, іноземці, особи без громадянства, що постійно мешкають або працюють на даній території, або володіють на території нерухомим майном, або сплачують місцеві податки та збори» [9].

М.О. Баймуратов пропонує розглядати територіальну громаду (місцеву спільноту) як «сукупність фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території та пов'язані між собою територіально-особистими зв'язками системного характеру» [10].

Енциклопедія державного управління надає таке тлумачення: «... територіальна громада – це спільнота людей, об'єднаних різноманітними стійкими формальними та неформальними зв'язками, які обумовлені спільним проживанням у межах села, селища, міста...» [11]

Низка чинних нормативно-правових актів також містить визначення поняття «територіальної громади». Зокрема, у статті 140 Конституції України йдеться про те, 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 та безпосередньо і через органи місцевого самоврядування: сільські, се-

лицькі, міські ради та їх виконавчі органи здійснюють місцеве самоврядування [3].

У статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» надається таке визначення територіальній громаді – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [12].

Відповідно до статей 5 та 6 вказаного Закону територіальна громада села, селища, міста визначається первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, та входить до системи місцевого самоврядування [12].

Таким чином, аналіз доктринальних визначень та нормативного закріплення поняття «територіальної громади» дає підстави стверджувати, що вона розглядається як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, який приймає безпосередньо або опосередковану участь у вирішенні питань місцевого значення.

Вказані узагальнення не піддаються критиці, проте в них не розкривається той аспект, що територіальна громада є поліструктурним поняттям. На це звернула увагу О.В. Гейда у своїй праці «Види територіальних громад і України та особливості їх правового статусу: загальна характеристика». Вона влучно зауважила, що визначальною ознакою, за якою законодавець поділяє територіальні громади на види, є адміністративно-територіальний устрій нашої держави згідно з положеннями Основного Закону та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», і тому вказує на існування трьох їх видів: територіальну громаду села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл; територіальну громаду селища; територіальну громаду міста [13, с. 13].

Доповнюючи та розвиваючи думку О.В. Гейди, враховуючи те, що Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад визначає територіальні громади сіл, селищ, міст (частина 1 статті 3), крім названих, можна вказувати на існування ще двох видів територіальних громад: добровільно об'єднана в одну територіальну громаду селища громада та добровільно об'єднана в одну територіальну громаду міська громада [5]. При чому, згідно з частиною 2 статті 3 вказаного Закону, об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище, – селищною, центром якої визначено село, – сільською [5].

Підводячи підсумок, можна сказати, що на сьогодні законодавством закріплена можливість створення добровільних об'єднань територіальних громад тільки на рівні первинних ланок адміністративно-територіального устрою країни, а саме: на рівні села, селища та міста. Обґрунтування цьому закладено в Концепції, якою передбачається створення нової територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування, і ключовим моментом в цьому є формування саме базового її рівня – рівня громад, спроможних та здатних самостійно вирішувати питання місцевого значення, що досягається шляхом їх об'єднання [2].

Тож не буде помилкою стверджувати, що сучасні реалії, пов'язані з процесами реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, формують новий підхід до розуміння «територіальної громади», розглядаючи її через призму поділу країни на адміністративно-територіальні одини-

ці, а це, у свою чергу, формує абсолютно нове поняття «об'єднана територіальна громада», яку розглядають як первинну адміністративно-територіальну одиницю та базову ланку адміністративно-територіального устрою України.

На підтвердження цієї думки варто звернутися також до деяких чинних нормативних актів та проектів законів, зареєстрованих у Верховній Раді України.

Так, Методика формування спроможних територіальних громад, прийнята на виконання Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» містить поняття спроможної територіальної громади. Відповідно до абзацу 1 пункту 1 зазначеного акта спроможна територіальна громада – територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема, у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [6].

Бюджетний кодекс України, визначаючи структуру бюджетної системи України, вказує, що вона складається з державного бюджету та місцевих бюджетів. Місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. При цьому бюджетами місцевого самоврядування, окрім бюджетів територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (зокрема районів у містах), визначає бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад (стаття 5 Бюджетного кодексу України). Вказане також підтверджується і пунктом 2 частини 1 статті 2 Бюджетного кодексу України, де визначено, що бюджети місцевого самоврядування – бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (зокрема районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад [14].

Податковий кодекс України також містить низку положень, які дають можливість дійти висновку, що об'єднана територіальна громада розглядається як складова системи адміністративно-територіального устрою України.

Так, відповідно до пункту 4.4. статті 4 Податкового кодексу України встановлення і скасування податків та зборів, а також пільг їх платникам здійснюються відповідно до цього Кодексу Верховною Радою України, а також Верховною Радою Автономної Республіки Крим, сільськими, селищними, міськими радами та радами об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад у межах їх повноважень, визначених Конституцією України та законами України. А відповідно до пункту 12.3 статті 12 Податкового кодексу України сільські, селищні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, у межах своїх повноважень приймають рішення про встановлення місцевих податків та зборів [15].

Тож аналіз чинного законодавства України дає підстави розглядати об'єднану територіальну громаду як адміністративно-територіальну одиницю первинної ланки поряд з селом, селищем, містом та районом у місті, а аналіз зареєстрованих у Верховній Раді України проектів законодавчих актів настанов-

ує на думку про те, що в майбутньому такий підхід буде закріплений і на державному рівні.

Зокрема, у проекті Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій», зареєстрованого за № 3373 від 08.10.2013 року визначено, що адміністративно-територіальна одиниця – компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громада – адміністративно-територіальна одиниця базового рівня, що складається з одного або декількох поселень, має визначені в установленому законом порядку межі, що співпадають з межами сусідніх громад та є територіальною основою для діяльності органів місцевого самоврядування [16].

Така ж позиція міститься і в проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а від 01.07.2015 року. Відповідно до статті 133 вказаного проекту систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони, регіони. Територія України поділена на громади. Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України [17].

Висновки. Враховуючи вищезазначене, слід констатувати, що, в умовах реформування органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні формується нове поняття «об'єднана територіальна громада», визначення якого не закріплене у жодному чинному нормативному акті.

Оскільки, на нашу думку, це поняття є похідним від поняття «територіальна громада», то на його основі надамо власне визначення поняття «об'єднана територіальна громада».

Отже, «об'єднана територіальна громада» – це створене згідно із законом добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ та міст, яке є первинною (базовою) одиницею в системі адміністративно-територіального устрою, та спроможне самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення.

Література:

- Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
- Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 року № 333-2014-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
- Конституція України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page>.
- Ольшанський О. В. Об'єднання територіальних громад як механізм забезпечення їх ресурсної спроможності [Електронний ресурс] / О.В. Ольшанський. – Режим доступу: <http://www.kbua.kharkov.ua/e-book/apdu/2015-2/doc/3/02.pdf>.
- Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19/paran91#n91>.
- Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 року № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
- Батанов О.В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки [Електронний ресурс] / О.В. Батанов // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2(12). – С. 51–57. – Режим доступу: http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2008_2/visnik_st_13.pdf.

8. Орзих М.Ф. Регионализм в Украине: критический анализ современной ситуации / М.Ф. Орзих // Юридический вестник. – 1996. – № 4. – С. 64.
9. Орзих М.П. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування / М.П. Орзих // Місцеве та регіональне самоврядування України. – К., 1995. – Вип. 1–2(10–11). – С. 67.
10. Баймуратов М.А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. – Х., 2000. – С. 8.
11. Лиска О. Г. Територіальна громада // Енциклопедія державного управління: у 8 т./ наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Т. 5: Територіальне управління/наук.-ред. колегія: О.Ю. Амосов (співголова), О.С. Ігнатенко (співголова) та ін.; за ред. О.Ю. Амосова, О.С. Ігнатенка, А.О. Кузнецова. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. – С. 378.
12. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-вр [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
13. Гейда О.В. Види територіальних громад в Україні та особливості їх правового статусу: загальна характеристика / О.В. Гейда // Європейські перспективи. – 2012. – № 3(3). – С. 9–13. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2012_3\(3\)_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2012_3(3)_4).
14. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
15. Податковий кодекс України : Закон України від 02 грудня 2010 року № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
16. Про адміністративно-територіальний устрій : Проект Закону України від 08 жовтня 2013 року № 3373 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48586.
17. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проект Закону України від 01 липня 2015 року №2217а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

Ковальчук Ю. М. Относительно понятия объединенной территориальной общины как элемента правового регулирования

Аннотация. Проанализированы теоретические подходы к пониманию территориальной общины и действующее законодательство, содержащее определение этого понятия. Определено понятие «объединенной территориальной общины».

Ключевые слова: территориальная община, добровольное объединение территориальных общин, объединенная территориальная община.

Kovalchuk Yu. Concept of the United territorial community as a part of legal adjustment

Summary. Analyzed the theoretical approaches understanding of the territorial community and the current legislation which contain the definition of this concept. Defined the definition of concept «united territorial community».

Key words: territorial community, voluntary association of territorial communities, united territorial community.