

УДК 342.32
DOI <https://doi.org/10.32837/npnuola.v24i0.637>

Н. В. Мішина

ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ТА ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. На сучасному етапі муніципальної реформи в аспекті задіяності у її процесах територіальних громад найбільшу увагу привертають об'єднані територіальні громади. Однак слід зауважити, що попри наявність цього поняття («об'єднана територіальна громада») у законодавстві та у наукових публікаціях, навряд чи можна уважати його коректним. Варто підкреслити, що територіальна громада як така є самодостатньою одиницею – елементом системи місцевого самоврядування. У зв'язку з чим представляється вірним вести мову про те, що територіальні громади об'єднуються для здійснення місцевого самоврядування та оптимізації публічного управління – надання адміністративних, освітніх, медичних, інших послуг. Також доцільним є вести мову про територіальні мікрогромади. Але якщо територіальні громади об'єднуються для здійснення місцевого самоврядування та оптимізації публічного управління, то, на нашу думку, слід вести мову про «територіальні громади, що об'єднались для оптимізації публічного управління», а не про «об'єднані територіальні громаду».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання територіальних громад досліджували М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, Б.В. Калиновський, П.М. Любченко та інші вчені. Автор статті також присвятила низку досліджень як територіальним громадам, так і територіальним мікрогромадам [1; 2; 3; 4].

Мета статті. У статті автор обстоює тезу, що якщо територіальна громада об'єднується для здійснення місцевого самоврядування та оптимізації публічного управління, то слід вести мову про «територіальні громади, що об'єднались для оптимізації публічного управління», а не про «об'єднану територіальну громаду».

Виклад основного матеріалу дослідження. Територіальна громада, згідно зі змістом ч. 1 ст. 140 Конституції України, – це жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. Закон від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що територіальна громада – 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 [5]. Цей Закон проголошує територіальну громаду первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, а також включає територіальну громаду у систему місцевого самоврядування в Україні.

До ознак територіальних громад належать такі:

- їхня територія завжди збігається з межами населеного пункту або кількох населених пунктів;
- між членами територіальної громади існують відносно стійкі прямі соціальні зв'язки, що виникають із приводу проживання на відповідній території;
- члени територіальної громади – це фізичні особи (громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства), які постійно проживають у відповідному населеному пункті.

Визначення строку проживання, який можна вважати постійним, відбувається з урахуванням норм чинного законодавства, зокрема Закону України від 11 грудня 2003 р. «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Цей нормативно-правовий акт містить поняття «місце проживання», яке визначено як «адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком понад шість місяців на рік».

De jure членами територіальних громад є фізичні особи, які постійно проживають у відповідному населеному пункті, але *de facto* реалізувати у повному обсязі повноваження членів територіальної громади можуть тільки громадяни України. Лише вони мають активне та пасивне виборче право на місцевих виборах, можуть голосувати на місцевих референдумах, мають право доступу до служби в органах місцевого самоврядування тощо. Така ситуація не повною мірою відповідає сучасним європейським муніципальним стандартам, у тому числі Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні 1992 р. Україна поки що не ратифікувала цей акт, відповідно до якого місцеві вибори розглядаються як деполітизовані,

Крім надання іноземцям активного та пасивного виборчого права на місцевих виборах, норми Конвенції передбачають обов'язок гарантувати постійним мешканцям-іноземцям на таких самих умовах, як і своїм власним громадянам:

1) право на свободу виявлення поглядів, яке включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і поширювати інформацію та ідеї без втручання держави і незалежно від кордонів;

2) право на свободу мирних зборів і свободу асоціації з іншими, включаючи право створювати профспілки і вступати до них для захисту своїх інтересів. Зокрема, право на свободу асоціації припускає право постійних мешканців-іноземців створювати свої місцеві асоціації з метою надання взаємної допомоги, підтримання і вираження своєї культурної самобутності або захисту своїх інтересів у питаннях, що належать до компетенції місцевої влади, а також право вступати до будь-якої асоціації.

Територіальні громади, як елемент системи місцевого самоврядування в Україні, виконують низку важливих функцій. Досліджуючи їх, О.В. Батанов дійшов висновку про те, що функції територіальних громад – це основні напрями та види муніципальної діяльності цих спільностей, які виражають волю й інтереси місцевих жителів та забезпечують здійснення ними відносин з державою, її органами, суб'єктами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України. Ураховуючи, що функції територіальних громад згідно з їх визначенням зумовлюють собою діяльність, він зазначив, що як критерії їх класифікації слід використовувати основні елементи цієї діяльності: об'єкт – суб'єкт – способи. Відповідно, найбільш загальними критеріями для класифікації напрямів та видів муніципальної діяльності територіальних громад є об'єкти, суб'єкти і технологія. Звідси систему функцій територіальних громад складають:

1) об'єктні функції територіальних громад: політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні. Залежно від сфери реалізації цих функцій їх можна поділяти на внутрішні і зовнішні об'єктні функції (зокрема, зовнішньополітичні, зовнішньоєкономічні тощо);

2) суб'єктні (територіальні) функції: функції територіальних громад села і селища; функції територіальних громад міст і територіальних громад районів у містах; функції територіальних громад міст обласного підпорядкування, міст Київ та Севастополь;

3) технологічні функції: інформаційна, планування і програмування розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, нормотворча, територіальна, бюджетно-фінансова, матеріально-технічна функції та функція соціального контролю.

Територіальна громада реалізовує свої функції як безпосередньо (через місцеві вибори та місцеві референдуми), так і опосередковано (через органи місцевого самоврядування). Преференція надається опосередкованій реалізації територіальною громадою власних функцій. Це цілком відповідає нормам Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р., відповідно до якої місцеве самоврядування розглядається як право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення, та зазначається, що відповідне право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом. На сучасному етапі безпосереднє волевиявлення членів територіальних громад через референдум є утрудненим з огляду на відсутність відповідного закону України.

Конституція України та Закон від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачають можливість територіальних громад добровільно об'єднуватись в одну територіальну громаду. Відповідно до їх норм територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватись в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду,

утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати, відповідно, сільського, селищного, міського голову. Територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом.

Відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, регулює Закон України від 5 лютого 2015 р. «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Він встановлює, що добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких принципів:

- конституційності та законності;
- добровільності;
- економічної ефективності;
- державної підтримки;
- повсюдності місцевого самоврядування;
- прозорості та відкритості;
- відповідальності.

Суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст.

Об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище, – селищною, центром якої визначено село, – сільською. Це речення вбачається невірним, якщо співвідносити його з визначенням поняття «територіальна громада», наданого в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Цей Закон є основним кодифікованим актом галузі муніципального законодавства, а тому саме його положенням варто надати пріоритет під час конфлікту між його положеннями та положеннями Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Варто додати, що відповідно до останнього добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких умов:

- у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування; територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися;
- об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;
- під час прийняття рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;
- якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання.

Адміністративним центром об'єднаної територіальної громади визначається населений пункт (село, селище, місто), який має розвинуту інфраструктуру і зазвичай розташований найближче до географічного центру

території об'єднаної територіальної громади. Добровільне об'єднання територіальних громад не призводить до зміни статусу населених пунктів як сільської чи міської місцевості. Найменування об'єднаної територіальної громади зазвичай є похідним від найменування населеного пункту (села, селища, міста), визначеного її адміністративним центром. Закон України від 5 лютого 2015 р. «Про добровільне об'єднання територіальних громад» також передбачає порядок добровільного об'єднання територіальних громад та гарантує державну підтримку добровільного об'єднання територіальних громад.

Висновки. Законодавство України не містить нормативного визначення поняття «об'єднана територіальна громада», у тому числі Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Однак ці Закони та інші нормативно-правові акти України застосовують це поняття; наприклад, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що «старостинський округ – це частина території об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою», стаття 1. Однак таке вживання поняття «об'єднана територіальна громада» не співпадає з тим, що наведено вище у цій же статті, а саме: «територіальна громада – 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» [5]. Якщо територіальна громада може існувати як об'єднання жителів у межах одного села, селища, міста, або як добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр, то що ж представляє собою об'єднана територіальна громада?

Література

1. Mishyna N.V. Local Government and the Doctrine of Separation of Powers. *Юридический вестник*. 2004. № 4. С. 100–103.
2. Мішина Н.В. Муніципальна реформа в Україні: стан і перспективи. *Право України*. 2018. № 4. С. 126–138.
3. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення та середовище проживання. *Державне управління: теорія та практика*. 2006. №2. URL: <http://www.academy.kiev.ua/ej4/txts/REGIONALNE/06mnnvns.pdf>.
4. Мішина Н.В. Муніципальна реформа в Україні: стан і перспективи. *Право України*. 2018. № 4. С. 126–138.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. N 24. Ст. 170.

Анотація

Мішина Н. В. Територіальні громади та об'єднані територіальні громади в Україні. – Стаття.

На сучасному етапі муніципальної реформи в аспекті задіяності у її процесах територіальних громад найбільшу увагу привертають об'єднані територіальні громади. Однак

слід зауважити, що попри наявність цього поняття («об'єднана територіальна громада») у законодавстві та у наукових публікаціях, навряд чи можна уважати його коректним. Варто підкреслити, що територіальна громада як така є самодостатньою одиницею – елементом системи місцевого самоврядування. У зв'язку з цим представляється вірним вести мову про те, що територіальні громади об'єднуються для здійснення місцевого самоврядування та оптимізації публічного управління – надання адміністративних, освітніх, медичних, інших послуг. Також доцільним є вести мову про територіальні мікрогромади. Але, на наш погляд, якщо територіальна громада об'єднується для здійснення місцевого самоврядування та оптимізації публічного управління, то слід вести мову про «територіальну громаду, що об'єдналась для оптимізації публічного управління», а не про «об'єднану територіальну громаду». Добровільне об'єднання територіальних громад не призводить до зміни статусу населених пунктів як сільської чи міської місцевості. Вчені поки що не приділяють достатньої уваги цьому термінологічному питанню, однак воно є важливим для формування належного тезаурусу муніципального законодавства та науки муніципального права. У статті автор обстоює тезу, що, попри наявність поняття «об'єднана територіальна громада» у законодавстві та у наукових публікаціях, навряд чи можна уважати його коректним. Обґрунтовується справедливість твердження, що територіальні громади об'єднуються для здійснення місцевого самоврядування та оптимізації публічного управління – надання адміністративних, освітніх, медичних, інших послуг. Також доцільним є вести мову про територіальні мікрогромади. Але якщо територіальні громади об'єднуються для здійснення місцевого самоврядування та оптимізації публічного управління, то слід вести мову про «територіальні громади, що об'єднались для оптимізації публічного управління», а не про «об'єднані територіальні громади».

Ключові слова: територіальна громада, об'єднана територіальна громада, місцеве самоврядування, муніципальне управління, самоорганізація населення, населення.

Summary

Mishyna N. V. Territorial communities and united territorial communities in Ukraine. – Article.

At the present stage of municipal reform, from the point of view of involving territorial communities in its processes, the united territorial communities are attracting the most attention. However, it should be noted that despite the existence of this concept (“united territorial community”) in the legislation and in scientific publications, it can hardly be considered correct. It should be emphasized that the territorial community as such is a self-sufficient unit – an element of the local government system. The Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine” (May 21, 1997) provide the possibility of territorial communities to unite voluntarily into one territorial community. According to their norms, territorial communities may, in accordance with the procedure established by law, be united into one rural, settlement, urban territorial community, form unified bodies of local self-government and elect, respectively, a village, settlement, city mayor. Territorial communities of villages, settlements, cities that have voluntarily merged into one territorial community may withdraw from the united territorial community in the manner prescribed by law. The united territorial community, the administrative center of which is designated the city, is the urban territorial community, the center of which is defined by the settlement, – the settlement, the center of which is defined the village, – rural. In the article, the author argues that, despite the presence of the concept of “united territorial community” in the legislation and in scientific publications, it can hardly be considered correct. The territorial communities unite for the implementation of local self-government and optimization of public administration – provision of administrative, educational, medical and other services is substantiated. It is also advisable to talk about territorial micro-communities. But when territorial communities uniting for local self-government and optimizing public administration, one should speak of “territorial communities united to optimize public administration” and not of “united territorial community”.

Key words: territorial community, united territorial community, local self-government, municipal government, self-organization of population, population.