

9. Сизоненко В.О. Підприємництво: Підручник. К.: Вікар, 1999. 435 с.

10. Підприємницька діяльність в Україні. URL: <http://referat-ok.com.ua/pravo/pidприємницька-diyalnist-v-ukrajini-1>.

11. Боберська К.Г. Право на зайняття підприємницькою діяльністю в конституціях та нормативно-правових актах України 1710–1991 рр. Часопис Київського університету права. 2013. № 4. С. 118–121.

12. Свобода та межі підприємницької діяльності. URL: [http://stud.wiki/law/3c0a65625b2ad68b4c43a89521206d27\\_0.html](http://stud.wiki/law/3c0a65625b2ad68b4c43a89521206d27_0.html).

**ПАНЧИШИН Р. І.,**

докторант кафедри конституційного  
права та порівняльного правознавства  
(Ужгородський національний  
університет)

УДК 342.5

### **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УКРАЇНІ**

Статтю присвячено визначенню та характеристиці конституційно-правових форм об'єднання територіальної громади в Україні, а також виявленню основних проблем та недоліків у цій сфері. Проведено аналіз конституційного законодавства, що регламентує форми добровільного об'єднання територіальних громад; визначено особливості різних форм об'єднання територіальної громади в Україні. На основі проведеного аналізу розроблено пропозиції щодо удосконалення конституційного законодавства у сфері регулювання форм об'єднання територіальної громади.

**Ключові слова:** територіальна громада, добровільне об'єднання, форми об'єднання.

Статья посвящена определению и характеристике конституционно-правовых форм объединения территориальной общины в Украине, а также выявлению основных проблем и недостатков в этой сфере. Проведен анализ конституционного законодательства, регламентирующего формы добровольного объединения территориальных общин; определены особенности различных форм объединения территориальной общины в Украине. На основании проведенного анализа разработаны предложения по совершенствованию конституционного законодательства в сфере регулирования форм объединения территориальной общины.

**Ключевые слова:** территориальная община, добровольное объединение, формы объединения.

The article is devoted to the definition and characterization of the constitutional and legal forms of association of the territorial community in Ukraine, as well as the identification of the main problems and disadvantages in this area. The analysis of constitutional legislation regulating the forms of voluntary association of terri-



torial communities; the features of various forms of association of a territorial community in Ukraine are determined. Based on the analysis, proposals were made to improve the constitutional legislation in the field of regulating forms of association of a territorial community.

**Key words:** territorial community, voluntary association, forms of association.

В Конституції України регламентовано, що 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 [1]. Отже, реалізація права на здійснення місцевого самоврядування може мати різні конституційно-правові форми вираження. При цьому, як слідує зі змісту ст. 69 Конституції України, форми безпосередньої демократії, через які здійснюється народовладдя, в тому числі на місцевому рівні, є невичерпними.

Необхідно погодитись із тим, що функціонування і розвиток місцевого самоврядування є визначальним для будь-якої демократичної держави. Форми місцевого самоврядування у кожній державі зумовлюються її політичним, територіальним устроєм, історичними, національними, економічними та іншими ознаками [2].

В Україні первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] є територіальна громада села, селища, міста, яка спроможна вирішувати питання місцевого значення, задовольняти потреби жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 було затверджено Методику формування спроможних територіальних громад, в якій спроможна територіальна громада визначена як територіальна громада села (селища, міста), яка в результаті добровільного об'єднання здатна 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 [4]. Фактично визначено, що відповідати критерію спроможності може об'єднання двох або кількох територіальних громад, які шляхом поєднання фінансових, організаційних та інших можливостей здатні ефективно реалізовувати місцеве самоврядування.

На підставі аналізу законодавства України [3; 5; 6; 7] об'єднання територіальної громади може здійснюватися в різних формах, які класифікуються як за горизонтальним, так і за вертикальним принципом.

Говорячи про форми об'єднання територіальної громади, необхідно зважати на те, що поняття «форма» переважно розглядається як спосіб зовнішнього вираження (існування) змісту. Відповідно, форма об'єднання територіальної громади являє виражений спосіб внутрішньої організації, відображає порядок побудови внутрішніх зв'язків між елементами об'єднання.

Деякі науковці розглядають форму організації місцевого самоврядування в широкому та вузькому значеннях. Так, О.В. Чапля вважає, що у широкому розумінні формування органів місцевого самоврядування – це визначення того, які саме органи місцевого самоврядування діють на території певної адміністративно-територіальної одиниці. У вузькому розумінні формування органів місцевого самоврядування – це визначення персонального складу органів місцевого самоврядування: обрання депутатів до місцевих рад, обрання сільського, селищного, міського голови, формування складу виконавчих органів тощо [8, с. 84]. За такого підходу формою об'єднання територіальної громади можна вважати спосіб вираження внутрішньої організації об'єднання, якому притаманні певні особливості.

Основоположним критерієм для класифікації конституційно-правових форм об'єднання територіальної громади є рівень адміністративно-територіального одиниці, в якій



громада об'єднується. Як зазначається в Рішенні Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001, адміністративно-територіальна одиниця – це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [2].

При цьому Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р, визначає, що формування критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць різного рівня адміністративно-територіального устрою держави здійснюється з урахуванням того, що адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів: 1) базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади); 2) районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони); 3) регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, Київ і Севастополь) [9].

Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачено, що об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище, – селищною, центром якої визначено село, – сільською [7]. Отже, за територіальним критерієм об'єднана територіальна громада може формуватися на рівні міста, селища та села. Характерно, що Законом не передбачається об'єднання територіальної громади на рівні району, в тому числі районну у місті, хоча Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначає, крім базового, також районний та регіональний рівні.

З цього приводу деякі науковці зазначають, що одним із головних принципів децентралізації є те, що найбільше повноважень повинні мати ті органи влади, які є найближчими до людей і на рівні яких вирішення завдань та надання послуг є найбільш ефективним [10, с. 9].

Можна погодитись із наведеною думкою, оскільки вона цілком узгоджується з принципом, визначеним у ст. 4 Європейської Хартії місцевого самоврядування [11], відповідно до якого публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт із громадянином.

У зв'язку з цим однією з форм об'єднання жителів територіальної громади є органи самоорганізації населення. Конституцією України визначено право сільських, селищних та міських рад надавати дозволи за ініціативою жителів на створення будинкових, вуличних, квартальних та інших органів самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна [1].

Законом України «Про органи самоорганізації населення» регламентовано, що орган самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. Органами самоорганізації населення є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети. Передбачено також, що дозвіл на створення органу самоорганізації населення надається сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою [5].

Отже, органи самоорганізації населення варто вважати однією із форм об'єднання жителів територіальної громади з метою вирішення питань місцевого значення шляхом реалізації повноважень, делегованих відповідною радою. Такі органи утворюються з дозволу органу місцевого самоврядування (ради відповідного рівня), тобто є йому підпорядкованими та підконтрольними. Орган самоорганізації населення може набувати статусу юридичної особи або бути сформованим без створення юридичної особи.

Об'єднання територіальних громад на засадах співробітництва та добровільності може здійснюватися також на договірній основі відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [6]. Згідно зі ст. 4 цього Закону співробітництво здійснюється у формі:

1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань із передачею йому відповідних ресурсів;



2) реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів із метою спільного здійснення відповідних заходів;

3) спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів;

4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів;

5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління з метою спільного виконання визначених законом повноважень [6].

Отже, за умови об'єднання територіальної на засадах співробітництва, основні умови такого співробітництва визначаються в договорі, що укладається та реєструється у визначеному законом порядку. Особливістю цієї форми об'єднання є те, що хоча суб'єктами співробітництва є територіальні громади сіл, селищ, міст, однак здійснювати його можуть через сільські, селищні та міські ради, тобто органи місцевого самоврядування (ст. 3 Закону України «Про співробітництво територіальних громад»).

Як правильно зазначається в науковій літературі, співробітництво сприяє виникненню нових вигід для його суб'єктів, які можуть полягати у створенні ресурсів для надання послуг, недоступних для малих громад, заощадженні витрат при наданні послуг, поліпшенні якості послуг, кращій координації планування майбутнього розвитку, більш ефективній та прозорій політиці розвитку [12, с. 8].

Співробітництво територіальних громад є поширеною практикою в європейських країнах. Науковці виділяють чотири найбільш поширених форми міжмуніципального співробітництва у країнах Європи: 1) неформальне міжмуніципальне співробітництво, яке не потребує юридичного оформлення; 2) слабо формалізоване міжмуніципальне співробітництво, яке може базуватися на угодах або контрактах; 3) міжмуніципальне співробітництво у сфері діяльності комунальних підприємств (стосується головним чином менеджменту публічних послуг технічного характеру: водозабезпечення, утилізація відходів, водовідведення, інфраструктури або комунальних закладів – культурні установи, спортивні об'єкти, центри охорони здоров'я); 4) міжмуніципальне співробітництво як модель інтегрованого територіального співробітництва [13, с. 42].

Національним законодавством визначені дві перших форми об'єднання територіальних громад на засадах співробітництва, у зв'язку з чим виникає потреба у подальшому розвитку форм об'єднання територіальних громад в Україні, в тому числі на міжмуніципальному рівні.

На завершення дослідження варто зауважити, що з метою ефективного здійснення місцевого самоврядування об'єднаною територіальною громадою необхідно прийняти ряд законів, що регулюють окремі форми участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування. Зокрема, законами України «Про органи самоорганізації населення», «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначені такі з них, як проведення загальних зборів та місцевих референдумів. На розгляді Верховної Ради України знаходяться два законопроекти: «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» реєстр. № 2467 від 24 березня 2015 р. [14], «Про місцевий референдум» реєстр. № 2145а-3 від 8 липня 2015 р. [15].

Перший законопроект запроваджує поняття «мікрогромада» та регламентує порядок проведення загальних зборів мешканців громади [14]. Проект Закону «Про місцевий референдум» визначає процедуру, організаційні та фінансові засади проведення місцевих референдумів [15]. Отже, прийняття цих законів матиме значення, насамперед, для подальшого розвитку безпосередніх форм здійснення місцевого самоврядування територіальними громадами та їх об'єднаннями.

Таким чином, проведений у цій статті науково-правовий аналіз дає змогу зробити **висновок**, що територіальні громади як первинні суб'єкти здійснення місцевого самоврядування можуть об'єднуватися в різних формах: 1) за вертикальним критерієм можна виокре-



мити сільські, селищні та міські об'єднані територіальні громади (формують спільні органи місцевого самоврядування, мають спільний бюджет, об'єднуються за рішенням мешканців відповідної громади, а також органів місцевого самоврядування); 2) за горизонтальним критерієм – об'єднання, що формуються на договірній та позадоговірній основі, зі створенням та без утворення юридичної особи (не створюють спільні органи місцевого самоврядування, а за необхідності можуть утворити спільні управлінські органи, можуть здійснювати спільне фінансування певних проектів, однак мають різні бюджети тощо).

Для удосконалення конституційного законодавства у сфері регулювання форм об'єднання територіальної громади необхідно: 1) прийняти закони «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання», «Про місцевий референдум», що дасть змогу вирішувати деякі питання місцевого значення безпосередньо мешканцями громади; 2) розширити форми співробітництва територіальних громад, визначивши в Законі України «Про співробітництво територіальних громад» позадоговірні та міжмуніципальні форми об'єднання; 3) в Законі України «Про органи самоорганізації населення» удосконалити статус органів самоорганізації населення, зокрема, визначити порядок здійснення ними господарської діяльності, розширити їх повноваження та передбачити право на створення об'єднання на різних рівнях.

#### **Список використаних джерел:**

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі про адміністративно-територіальний устрій: Рішення Конституційного Суду України від 13.07.2001 р. № 11-рп/2001. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01>.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
4. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
5. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.
6. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
8. Чапля О.В. Організаційно-правова форма місцевого самоврядування. Прикарпатський юридичний вісник. 2016. Вип. 1(10). С. 82–85.
9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
10. Формування спроможних територіальних громад: практичний посібник / Пітцик М., Слобожан О., Рабошук Я., Чепель О. 2-ге вид-ня. К., 2015. 46 с.
11. Європейська Хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1985 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
12. Врублевський О.С. Співробітництво територіальних громад (бібліотечка місцевого самоврядування). К.: ІКЦ «Легальний статус», 2014. 56 с.
13. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти: монографія / С.М. Сербогін, Ю.П. Шаров, Є.І. Бородін, Н.Т. Гончарук та ін.; за заг. та наук. ред. С.М. Сербогіна, Ю.П. Шарова. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.
14. Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання: проект Закону реєстр. № 2467 від 24.03.2015 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54539](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54539).



15. Про місцевий референдум: проект Закону реєстр. № 2145а-3 від 08.07.2015 р.  
URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55941](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55941).

**ПУЧКОВ О. О.,**  
аспірант кафедри теорії та історії  
держави і права  
(Міжнародний гуманітарний  
університет)

УДК 340.12

### АРХІТЕКТОНІКА ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Стаття присвячена архітектоніці державно-правового механізму забезпечення правопорядку у сфері національної безпеки. Доведено, що вона складається з трьох взаємозалежних та взаємозумовлених елементів: ціннісно-нормативного, інституційного, інструментального. Звертається особлива увага на діяльність громадських організацій в аспекті забезпечення правопорядку у сфері національної безпеки.

**Ключові слова:** правовий порядок, безпека, національна безпека, архітектоніка, державно-правовий механізм, нормативне регулювання, ненормативне регулювання.

Статья посвящена архитектонике государственно-правового механизма обеспечения правопорядка в сфере национальной безопасности. Доказано, что она состоит из трех взаимосвязанных и взаимообусловленных элементов: ценностно-нормативного, институционального, инструментального. Обращается особое внимание на деятельность общественных организаций в аспекте обеспечения правопорядка в сфере национальной безопасности.

**Ключевые слова:** правовой порядок, безопасность, национальная безопасность, архитектоника, государственно-правовой механизм, нормативное регулирование, ненормативное регулирование.

The article is devoted to the architectonics of the state and legal mechanism of law and order ensuring in the field of national security. It is proved that it consists of three interrelated and interdependent elements which are value and normative, institutional and instrumental ones. Special attention is paid to the activities of civic organizations in the aspect of law and order ensuring in the field of national security.

**Key words:** legal order, security, national security, architectonics, legal and state mechanism, normative regulation, non-normative regulation.

**Вступ.** У сучасних умовах одним із пріоритетних завдань є впорядкування правових відносин задля забезпечення сталого, надійного правопорядку у фундаментальних сферах життя соціуму, особливо у сфері національної безпеки. Це пояснюється тим, що правопорядок у сфері національної безпеки є однією із найважливіших умов функціонування держави та суспільства загалом, а його забезпечення є базовою потребою і важливим завданням

