

СЕРГІЄНКО А. А.,  
аспірант кафедри державного  
будівництва  
(Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.2

## ТЕРИТОРІАЛЬНА ОСНОВА ДІЯЛЬНОСТІ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УКРАЇНІ

У статті досліджено питання визначення територіальної основи діяльності об'єднаної територіальної громади, опрацьовано проблематику правового регулювання юрисдикції органів самоврядування. Акцентується увага на колізійності законодавчого забезпечення процесу об'єднання територіальних громад різного рівня, фактичної зміни базової одиниці адміністративно-територіального устрою держави.

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, об'єднана територіальна громада, територіальна організація влади, адміністративно-територіальний устрій, юрисдикція органу місцевого самоврядування.*

В статье исследован вопрос определения территориальной основы деятельности объединенной территориальной громады, раскрыта проблематика правового регулирования юрисдикции органов самоуправления. Акцентируется внимание на коллизийности законодательного обеспечения процесса объединения территориальных громад разного уровня, фактического изменения базовой единицы административно-территориального устройства государства.

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, объединенная территориальная громада, территориальная организация власти, административно-территориальное устройство, юрисдикция органа местного самоуправления.*

The article explores the issue of determining the territorial basis of the united territorial community, the problems of legal regulation of the jurisdiction of self-government bodies have been worked out. The emphasis is placed on the collisionality of the legislative provision of the process of association of territorial communities of different levels, the actual change of the basic unit of the administrative-territorial structure of the state.

**Key words:** *local government, united territorial community, territorial organization of power, administrative-territorial organization, jurisdiction of the local government.*

**Вступ.** В Україні багато років точаться дискусії щодо визначення території, в межах якої реалізуються повноваження сільської, селищної, міської ради, яка є органом місцевого самоврядування відповідної територіальної громади. Ст. 140 Конституції України визначає місцеве самоврядування як право 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 [4]. Основний Закон чітко не окреслює, чи поширюється юрисдикція органів місцевого самоврядування за межі населених пунктів, і чи мають органи місцевого самоврядування право впливу на розвиток



територій, що знаходяться за їх межами. Вітчизняне законодавство, яке регулює питання діяльності органів місцевого самоврядування, йде традиційним шляхом: повноваження місцевої ради та її виконавчих органів фактично обмежуються межами населених пунктів (село, селище, місто).

Станом на 01 лютого 2018 р. в Україні, в рамках процесу децентралізації, вже створено 458 об'єднаних громад, кожна з яких складається в середньому з понад 10 населених пунктів, а окремі громади мають у своєму складі понад 50 населених пунктів [15]. Визначення територіальної основи їх діяльності вбачається важливим, оскільки йдеться не лише про межі земельних ділянок, а й про межі поширення повноважень новостворюваних органів влади об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). Необхідно чітко розуміти, де закінчуються повноваження ради однієї ОТГ і починаються повноваження ради іншої.

Проблематиці адміністративно-територіального устрою та територіальної організації влади у вітчизняній науці присвячені праці таких вчених, як І.І. Бодрова, В.І. Борденюк, Н.І. Корнієнко, П.М. Любченко, О.Ю. Лялюк, С.Г. Серьогіна, К.Є. Соляник, О.Ф. Фрицький та ін. Проте дослідження питання територіальної основи діяльності ОТГ є новим напрямком наукових розробок науки державного будівництва, що потребує опрацювання окремих аспектів організації та діяльності органів місцевого самоврядування таких громад.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження проблем реформування територіальної організації влади в Україні, які пов'язані з визначенням меж поширення повноважень ради ОТГ.

**Результати дослідження.** У серпні 2015 р. було попередньо ухвалено проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», який суттєво змінює адміністративно-територіальний устрій [7]. У ст. 133 проекту встановлюється, що систему адміністративно-територіального устрою складають такі одиниці: громади, райони, регіони. У чинній редакції Основного Закону визначено, що цю систему складають Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Пропонується встановити, що територія України поділена на громади; вона є первинною одиницею в системі адміністративно-територіального устрою України. Однак Конституційний Суд України визначив, що «адміністративно-територіальна одиниця – це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [13]. Таким чином, перелічені у ст. 133 елементи не є автоматично адміністративно-територіальними одиницями. Вони стають ними або окремо, або в поєднанні, якщо такий конгломерат відповідає певним критеріям їх формування.

Межі районів сьогодні чітко визначені, і можна з упевненістю сказати, на яку саме територію поширюються повноваження районної влади. Подібне можна сказати і про область. І, хоча вона надалі носитиме назву «регіон», згідно з проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», її межі також чітко окреслено. З територіальними громадами все набагато складніше. Автори відповідного закону просто не взяли до уваги деякі аспекти, які потенційно можуть породити значні юридичні проблеми та дискусії.

Так, у Постанові Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 р. «Про затвердження методики формування спроможних територіальних громад», яку було розроблено для реалізації Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», зазначено, що межі території спроможної територіальної громади визначаються за зовнішніми межами юрисдикції рад територіальних громад, що входять до її складу [12]. Тобто, територія ОТГ має включати їх території і бути нерозривною. Водночас вони включають лише території населених пунктів. Якщо ж створюється ОТГ з власною територією, то автоматично поглинаються території наявних сьогодні територіальних громад сіл, селищ і міст.

Міжнародний досвід свідчить, що органи місцевого самоврядування базового рівня – гміни, комуни, волості і т. п. – поширюють свої повноваження (юрисдикцію) на всю територію адміністративно-територіальної одиниці, в межах якої вони діють. Це спро-



щує режим правового регулювання через поєднання поняття «одиниця самоврядування» з «одиницею адміністративно-територіального устрою». Такий принцип поєднання характерний для Російської Федерації, де території муніципальних утворень у більшості суб'єктів федерації збігаються з адміністративно-територіальним поділом. Міському округу відповідає місто республіканського, крайового, обласного, окружного значення, міському поселенню – місто або селище міського типу районного значення, сільському поселенню – сільрада або сільський округ. Складовими частинами території муніципального утворення, на яку поширюється юрисдикція такого утворення, є сухопутні і водні простори, зокрема: землі населених пунктів муніципального утворення, на яких розташовані житлові будинки, прилеглі до них території і присадибні ділянки; землі загального користування; рекреаційні зони; землі, необхідні для розвитку поселень; інші землі в межах муніципального утворення, які забезпечують життєдіяльність населення; водні та інші об'єкти [14, с. 63].

В Україні досі діє Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, яке було затверджено ще в 1981 р. Указом Президії Верховної Ради Української УРСР у частині, що не суперечить Конституції України [6]. Проте відсутнє законодавство, що визначає порядок утворення, реєстрації, перетворення адміністративно-територіальних одиниць, а також населених пунктів, не надано визначення терміну «адміністративно-територіальної одиниці». Це породжує низку проблем, пов'язаних з упорядкуванням назв адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів, їх обліком та своєчасним внесенням змін до первинного реєстру.

З метою законодавчого визначення основних засад адміністративно-територіального устрою України, порядку утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, назв населених пунктів та віднесення їх до певних категорій Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства було розроблено проект Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» на виконання п. 3 розділу 7 «Створення умов для формування спроможних територіальних громад» Плану пріоритетних дій Уряду на 2016 р., затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 травня 2016 р. № 418-р. [11]. Проект Закону стосується питань адміністративно-територіального устрою як базової системи для формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, реалізації державної регіональної політики.

Поки в Україні не буде ухвалено закон про адміністративно-територіальний устрій, об'єднана громада не є адміністративно-територіальною одиницею, як і не є такою територіальна громада. Ст. 140 Конституції України не дає можливості ввести таке поняття, як «територіальні межі територіальної громади», оскільки, відповідно до неї, територіальна громада є сукупністю жителів села, селища, міста.

Органи місцевого самоврядування повинні мати не декларативну, а реальну владу та повноваження. Європейська хартія місцевого самоврядування передбачає організацію місцевого самоврядування на засадах його повсюдності та субсидіарності [2]. Перший означає, що самоврядування має охоплювати всю територію країни, а другий принцип окреслює, що органи місцевого самоврядування територіальних громад повинні самостійно вирішувати всі питання місцевого життя, за винятком тих, які можуть бути вирішені лише на вищих щаблях публічної влади – національному, регіональному чи районному.

Сьогодні актуалізувалося питання повної імплементації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування у вітчизняне державотворення. Тому проект закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» передбачає передачу значної частини владних повноважень від органів державної влади обласного та районного рівнів органам влади територіальних громад. Проте без офіційного визначення меж територій ОТГ реалізація переданих їм владних повноважень може істотно ускладнитися, спричинити прийняття радами громад нелегітимних рішень із земельних та інших питань, потягне суперечливу судову практику.



З метою уникнення цього у Верховній Раді України вже зареєстровано два законопроекти – № 7118 та № 7118-1. Положення урядового законопроекту (№ 7118) передбачають передачу громадам повноваження щодо розпорядження землями державної власності за межами населених пунктів у межах цих громад [8]. Однак відповідні положення виглядають вразливими з погляду відповідності конституційним положенням щодо правового регулювання відносин із питань власності, згідно з якими органи місцевого самоврядування управляють майном, що є у комунальній власності (ч. 1 ст. 143 Конституції України), розпоряджаються землями комунальної власності (ч. 1 ст. 122 Земельного кодексу України). Держава не бере на себе вирішення тих питань, що можуть успішно вирішуватися органами місцевого самоврядування, але й останні не повинні займатися тим, що становить сферу повноважень органів держави, у т. ч. розпоряджатися землями державної власності. Між тим пропозиція наділити повноваженнями з розпорядження землями державної власності органи місцевого самоврядування у запропонованій у проекті спосіб (поза межами делегованих повноважень) порушує закладену у ст. 122, а також у інших статтях Земельного кодексу України логіку регулювання повноважень органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади за ознакою належності земель до комунальної чи державної власності, вносить плутанину у розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади у даній сфері суспільних відносин тощо [1].

Аналогічні зауваження стосуються і запропонованих змін до ч. 1 ст. 1, ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні, відповідно до яких пропонується розширити власні (самоврядні) повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо надання ними під забудову та для інших потреб земель, що перебувають «у державній і комунальній власності на території відповідної сільської, селищної, міської ради, відповідно до повноважень, визначених ст. 122 Земельного кодексу України» [1].

На відміну від цього документу, альтернативним проектом № 7118-1 ці питання регулюються більш детально: після встановлення зовнішніх меж ОТГ землі передаються до комунальної власності з можливістю передачі таких земельних ділянок у користування та власність громадянам та юридичним особам; визначається право змінювати цільове призначення ділянок приватної власності, розташованих на території ОТГ [9].

Сьогодні повноваження органу місцевого самоврядування як представницького органу ОТГ щодо управління землями обмежуються територією населених пунктів. Так, ст. 12 Земельного кодексу надає право розпоряджатися землями територіальних громад їх представницьким органам – сільським, селищним, міським радам, у т. ч. передавати земельні ділянки у власність або у користування [3]. Повноваження органу місцевого самоврядування, як представницького органу ОТГ, щодо розпорядження землями обмежуються землями, які перебувають у комунальній власності територіальної громади. Такі землі можуть розташовуватися як у межах населених пунктів, так і поза їх межами. Але інтереси та функції громади щодо її земельних ресурсів простягаються далеко за межі сіл, селищ і міст. Територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності на землю відповідно до ст. 83 Земельного кодексу України, і може набувати таке право власності для обслуговування потреб своїх мешканців – зокрема, за рахунок відведення земельних ділянок із земель державної власності. Іншими словами, щоб повноцінно розпоряджатися землями за межами населених пунктів, громада має набути статусу суб'єкта права комунальної власності на земельну ділянку. Тому доцільніше йти шляхом визнання відповідних земель землями комунальної власності, а не вирішувати зазначене питання шляхом розширення повноважень органів місцевого самоврядування на вирішення питань, пов'язаних із державною власністю [1].

Ухвала Закону № 7118-1 дозволить суттєво спростити формування ключового ресурсу розвитку всіх територіальних громад, особливо сільських та селищних населених пунктів щодо земель сільськогосподарського призначення, повноправним господарем якої буде територіальна громада. Проте вбачається, що сучасний рівень корупційного складника в управлінні земельних ресурсів, в першу чергу земель сільськогосподарського призначення, створює реальну загрозу ефективному використанню основного ресурсу держави в ін-



тересах її власника – народу України – з боку представницьких органів ОТГ. У зв'язку з цим необхідно здійснити цілий комплекс заходів: визначити межі ОТГ, порядок формування земельпорядної документації, режим розпайованих земельних ділянок, встановити обмеження щодо використання земель, аби уникнути корупційних ризиків тощо.

Наприкінці січня 2018 р. Кабінет Міністрів України погодив механізм передачі у власність ОТГ землі, в т. ч. землі поза межами населених пунктів. Відповідно до Розпорядження КМУ № 60-р від 31 січня 2018 р. «Про питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність ОТГ», громади можуть планувати свої території в межах, визначених перспективним планом формування територій громад, шляхом проведення інвентаризації земель сільськогосподарського призначення державної власності [5]. Причому структури Держгеокадастру позбавляються права одноосібно ухвалювати рішення щодо розпорядження землями поза межами населених пунктів – без згоди ОТГ.

Також критично важливим для реалізації принципу повсюдності місцевого самоврядування, для просторового та стратегічного планування розвитку ОТГ та отримання ними права управління землями в межах своєї юрисдикції – як у поселеннях, так і поза їхніми межами – є ухвалення законопроекту № 5253 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо поширення повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад на всю територію відповідної сільської, селищної, міської територіальної громади», який розширює повноваження територіальної громади на всю її територію і впорядковує систему планування документації, що розробляється в територіальній громаді [10].

**Висновки.** Такі зміни є необхідними для нормативно-правового забезпечення сталого розвитку територіальних громад через розширення їх юрисдикції на території поза межами населених пунктів, створення умов для реалізації органами місцевого самоврядування нових можливостей, які відкрила їм бюджетна децентралізація, для упорядкування та збереження територій за межами поселень.

Передача повноважень із розпорядження землями за межами населених пунктів ОТГ посилить їх інституційну спроможність та сформує економічно-справедливу модель використання земельних ресурсів. Питання передачі повноважень із розпорядження землями на місця є безальтернативним. Це необхідно не лише з огляду на загальнонаціональний курс на децентралізацію, але й для формування прозорої архітектури земельних відносин.

Проте жоден закон і процес не може обходити Конституцію України, як би цього не хотілося реформаторам та який би запит на це не існував у суспільстві. Без внесення змін до Основного Закону Верховна Рада України не повинна розглядати питання про прийняття законів: «Про адміністративно-територіальний устрій», оскільки структура громад повинна відповідати системі адміністративно-територіального устрою, а не навпаки; «Про комунальну власність», вносити зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Земельного кодексу тощо з урахуванням необхідності закріплення нової адміністративно-територіальної одиниці.

Завдяки належному правовому регулюванню: 1) забезпечиться повсюдність місцевого самоврядування: територіальні громади матимуть вплив на усі земельні ділянки на всій території, як у межах, так і за межами населених пунктів; 2) територіальні громади стануть ще більш ефективними, бо отримають можливість планувати розвиток усіх своїх територій; 3) зросте фінансова спроможність ОТГ, бо вони матимуть змогу впливати на розмір плати за землю на усій своїй території; 4) розширяться можливості для громадського контролю: відповідальність за прийняття усіх рішень щодо землі нестиме рада – орган, максимально близький до мешканців громади.



**Список використаних джерел:**

1. Висновок Головного науково-експертного управління від 17 жовтня 2017 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62556](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62556).
2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
3. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 3–4. Ст. 27.
4. Конституція України: Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96/ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. № 60-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/pitannya-peredachi-1>.
6. Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: затв. указом президії ВРУ УРСР від 12 березня 1981 р. № 1654-X. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>.
7. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812).
8. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад від 18 вересня 2017 р. № 7118. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62556](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62556).
9. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад та врегулювання інших питань у сфері земельних відносин від 04 жовтня 2017 р. № 7118-1. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62648](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62648).
10. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо поширення повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад на всю територію відповідної сільської, селищної, міської територіальної громади від 07 жовтня 2016 р. № 5253. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60230](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60230).
11. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України від 22 лютого 2018 р. № 8051. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63508](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508).
12. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 р. № 214. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>.
13. Рішення Конституційного Суду України від 16 січня 2003 р. № 1-рп. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-03>.
14. Сергеев Д.Б. Муниципальное образование в системе правовых категорий: монография. Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2012. 268 с.
15. Число адміністративно-територіальних одиниць (статистичні дані) від 01 лютого 2018 р. URL: <http://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/zmist.html>.

