

ПОЛЯРУШ-САФРОНЕНКО С. О.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
та теоретико-правових дисциплін
(Білоцерківський національний аграрний
університет)

УДК 352-027

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.6.7>

НАУКОВІ ДЖЕРЕЛА ДОСЛІДЖЕННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В статті досліджено наукові джерела щодо добровільного об'єднання територіальних громад (ОТГ) в системі місцевого самоврядування. У вітчизняній науці формуються сучасні погляди на інститут місцевого самоврядування. Муніципально-правовій проблематиці приділяється увага багатьох вчених, наукові надбання яких складають основу сучасної муніципально-правової доктрини держави. Зосереджено увагу на таких наукових працях вчених як дисертації, монографії, підручники, навчальні посібники, статті, доповіді та повідомлення тощо. Науковими джерелами дослідження добровільного об'єднання територіальних громад в системі місцевого самоврядування є дисертації кандидатів юридичних наук, докторів філософії (права, економіки, соціології) та докторів юридичних наук. В монографіях досліджується спроможність об'єднаних територіальних громад забезпечити підвищений рівень надання населенню адміністративних послуг та свобода їх господарювання. В підручниках та посібниках зосереджено увагу на реалізації функцій територіальних громад і їх фінансовій спроможності.

Запропоновано визначення наукових джерел дослідження добровільних ОТГ в Україні як наукових праць вітчизняних та зарубіжних вчених у вигляді дисертацій, монографій, підручників, посібників, наукових статей, доповідей та повідомлень, інших наукових досягнень авторів, що узагальнюють теоретичні надбання, законодавчу та правореалізаційну практику і пропонують рекомендації щодо утворення і функціонування добровільних об'єднань територіальних громад.

Запропоновані по тексту статті рекомендації сприятимуть удосконаленню наукових досліджень порядку утворення і функціонування спроможних територіальних громад.

Ключові слова: джерела дослідження, наукові джерела дослідження, праці вчених, дисертації, монографії, підручники, добровільне об'єднання територіальних громад, система місцевого самоврядування.

Polyarush-Safronenko S. O. Scientific sources of research on united territorial communities in the system of local self-government

The article examines scientific sources on the voluntary association of territorial communities (OTG) in the system of local self-government. Modern views on the institution of local self-government are being formed in domestic science. Municipal legal issues are the focus of many scientists, whose scientific achievements form the basis of the state's modern municipal legal doctrine. Attention is focused on such scientific works of scientists as dissertations, monographs, textbooks, training



manuals, articles, reports and reports, etc. Dissertations of candidates of legal sciences, doctors of philosophy (law, economics, sociology) and doctors of legal sciences are scientific sources of research on the voluntary association of territorial communities in the system of local self-government. The monographs examine the ability of united territorial communities to ensure a higher level of provision of administrative services to the population and freedom of their management. Textbooks and manuals focus on the implementation of the functions of territorial communities and their financial capacity. It is proposed to define scientific sources of research on voluntary OTG in Ukraine as scientific works of domestic and foreign scientists in the form of dissertations, monographs, textbooks, manuals, scientific articles, reports and reports, other scientific achievements of authors summarizing theoretical assets, legislative and law enforcement practice and offer recommendations regarding the formation and functioning of voluntary associations of territorial communities.

The recommendations proposed in the text of the article will contribute to the improvement of scientific research on the formation and functioning of capable territorial communities.

Key words: *sources of research, scientific sources of research, works of scientists, dissertations, monographs, textbooks, voluntary association of territorial communities, system of local self-government.*

Вступ. Проблема наукових джерел дослідження добровільного об'єднання територіальних громад в Україні має теоретичне і практичне значення. Теоретичне значення проблеми полягає в необхідності аналізу існуючих дисертаційних, монографічних праць авторів, підручників, посібників та наукових статей, доповідей і повідомлень по утворення і функціонування добровільних ОТГ в системі місцевого самоврядування в умовах децентралізації публічної влади на місцях. Практичне значення проблеми відображають висновки і рекомендації, що сформульовані в процесі дослідження наукових джерел.

Серед наукових праць, що досліджують існуючу проблему назвем праці М. Баймуратова, О. Гейди, В. Григор'єва, Н. Камінської, В. Кравченка, Л. Мурковича, А. Олійника, М. Пітцика, В. Погорілка, О. Фрицького, А. Шевченка та інших. Авторами розглядалися поняття становлення та розвиток муніципальної публічної влади в умовах децентралізації, конституційні основи місцевого самоврядування, територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні, конституційні свободи суб'єктів місцевого самоврядування, правова природа територіальної громади. Питання аналізу наукових джерел щодо об'єднаних територіальних громад в літературі висвітлюється недостатньо.

Постановка завдання – характеристика наукових праць вищеназваних авторів щодо порядку утворення і функціонування добровільного об'єднання територіальних громад в Україні. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: а) проаналізувати дисертації, монографії, підручники, посібники, наукові статті та інші наукові праці авторів щодо системи місцевого самоврядування та ролі ОТГ в названій системі; б) охарактеризувати ознаки наукових джерел добровільних ОТГ в Україні та сформулювати їх визначення; в) запропонувати висновки і рекомендації щодо удосконалення названих наукових джерел.

Результати дослідження. Дослідження добровільного об'єднання територіальних громад в системі місцевого самоврядування характеризується аналізом наукових джерел. Це визвано потребою одержання нових теоретичних знань по утворенню та функціонуванню ОТГ в організації публічної влади в умовах децентралізації на місцевому рівні. Враховуючи той факт, що місцеве самоврядування є предметом дослідження конституційного права слід розпочинати аналіз з конституційних наукових джерел. А. Олійник та М. Кагадій до наукових джерел конституційного права України відносять: а) всі джерела конституційного права як галузі права; б) конституційне законодавство, що вже втратило чинність та законопроекти у сфері конституційно-правового регулювання; в) наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених, що стосуються проблем конституційного права; г) історичні матеріали, що мають



відношення до конституційного права України і інших країн світу; г) матеріали практики діяльності суб'єктів конституційного права України (протоколи, статистичні дані, соціологічні дослідження, стенограми тощо) [1, с. 39]. Серед праць вітчизняних і зарубіжних вчених дисертації, монографії, підручники, посібники, наукові статті тощо. Так, А. Олійник вважає, що наукові джерела конституційної свободи фізичної особи на підприємницьку діяльність в Україні можуть бути розглянуті шляхом аналізу монографій, підручників, посібників, збірників наукових статей, коментарів нормативно-правових актів тощо [2, с. 21].

Отже, на нашу думку, за такою схемою можна розглядати і наукові джерела дослідження добровільного ОТГ. Аналіз дисертаційних досліджень з проблем територіальних громад свідчить про те, що вони написані з метою отримання наукового ступеня магістр, кандидат наук, доктор філософії з спеціальностей право, економіка, політика.

Як зауважив М. Баймуратов, починаючи з 1990 р., коли у вітчизняній науці почалося формування сучасних поглядів на інститут місцевого самоврядування, муніципально-правовій проблематиці приділяли увагу багато вчених, наукові надбання яких склали основу сучасної муніципально-правової доктрини держави. Варто зазначити, що останніми роками в Україні захищено ряд дисертацій, в яких здійснено науковий аналіз окремих аспектів місцевого самоврядування [3, с. 124]. Серед останніх досліджень по праву дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук: а) Золотоноша О.В. Організаційно-правове забезпечення фінансово-економічної самостійності місцевих органів влади в умовах децентралізації [4]; б) Чернеженко О.М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні [5]. Захищені дисертації доктора філософії і права: 1) публічне управління та адміністрування: а) Полянська Я.В. Удосконалення публічного управління системою суспільно-економічних відносин в територіальних громадах України [6]; б) Панасюк Р.В. Публічне управління використанням спільних ресурсів територіальних громад України [7]; 2) за спеціальністю 081 «Право»: а) Потапенко С.А. Проблем и реалізації повноважень органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад у сфері регулювання земельних відносин [8]; б) Цицик О.І. Громада в трансформаційних умовах українського суспільства: філософсько-правова рефлексія [9]. За останні роки з проблем територіальних громад захищені дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук з адміністративного права Крикавська І.В. Правове регулювання надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах [10] та з конституційного і муніципального права: а) Шевченко А.О. Муніципально-правовий статус територіальної громади в Україні та зарубіжних державах [11]; б) Грушко Ж.В. Правова природа співробітництва територіальних громад в Україні [12] та ін. Окрему групу дисертаційних досліджень складають наукові праці з політології, економіки, соціології. Так, до захищених дисертацій з політології можна віднести: 1) Григор'єв В.А. Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні; 2) Журба Ю.І. Політична комунікація об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації; 3) Мішин С.І. Реформування системи місцевого самоврядування в Україні, як умова демократичних змін. Дисертації з економіки захистили: 1) Бантаж А.М. Теоретико-методичні основи інституціонального забезпечення економічного розвитку в умовах децентралізації; 2) Євдокімов О.В. Організаційне забезпечення функціонування та розвитку об'єднаних територіальних громад; 3) Квасній О.Р. Організаційно-економічні засади розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах податкової децентралізації; 4) Мельник Д. М. Інституційне забезпечення формування землекористування в новоутворених територіальних громадах; 5) Павлюк С.І. Регулювання соціально-економічного розвитку сільських територій в умовах децентралізації; 6) Патицька Х.О. Формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування та з соціології Штогрин Р.Л. Перспективи об'єднання територіальних громад у вимірі громадської думки.

Отже, науковими джерелами дослідження добровільного об'єднання територіальних громад в системі місцевого самоврядування є дисертації кандидата юридичних наук, доктора філософії (права, економіки, соціології) та доктора юридичних наук.



Серед монографій в яких досліджуються проблеми територіальних громад та їх об'єднань слід назвати праці: а) Камінської Н.В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна; б) Олійника А.Ю. Конституційні свободи людини і громадянина та їх забезпечення в Україні; в) Олійник А.Ю. Конституційна свобода особи на підприємницьку діяльність в Україні та ін. Н. Камінська підкреслює потребу в об'єднаних територіальних громадах з метою підвищення їх спроможності забезпечити високий рівень надання адміністративних послуг населенню. А. Олійник аналізує свободу спроможності об'єднаних територіальних громад в реалізації ефективного господарювання.

Отже, до наукових джерел відносяться монографії, що досліджують організацію діяльності та удосконалення спроможності ОТГ.

Науковими, навчальними і емпіричними джерелами можна вважати підручники і навчальні посібники. Так, підручник «Муніципальне право України» за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького містить окрему главу щодо територіальної громади, де досліджується її роль в політичній системі та системі місцевого самоврядування як єдиного соціального утворення [13]. В підручнику «Актуальні проблеми конституційного права України» за редакцією А.Ю. Олійника розглянуто напрямки реформування територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування щодо вдосконалення правового статусу, розширення компетенції, законодавчого визначення фінансової самостійності [14, с. 519]. У підручнику «Конституційне право України та зарубіжних країн» його автори А. Олійник і М. Кагадій розглядають можливості територіальних громад сіл, селищ, міст добровільно об'єднуватися в одну територіальну громаду та створювати єдині органи місцевого самоврядування і обирати єдиного голову [15, с. 391].

В. Кравченко та М. Пітцик в навчальному посібнику «Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні: основи муніципального права» розглядають територіальну громаду як головний елемент системи місцевого самоврядування і як первинний суб'єкт, що є основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування та місцевої муніципальної влади [16].

Отже, вони вважають, що з метою розвитку місцевої демократії та децентралізації публічної влади, створення самодостатніх територіальних громад слід удосконалювати діюче законодавство та розширяти матеріальні і фінансові можливості діяльності місцевих територіальних громад.

Л. Мурковича, досліджуючи в навчальному посібнику проблеми та перспективи реформування місцевої публічної влади вважає, що добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст має реалізуватися з дотриманням певних умов: а) одна об'єднана громада – один представницький орган місцевого самоврядування; б) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, її межі визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися; в) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території АРК, однієї області, можливе об'єднання в одну громаду існуючих територіальних громад сусідніх районів однієї області; г) при прийнятті 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; г) якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання; д) адміністративним центром об'єднаної територіальної громади визначається населений пункт з розвинутою інфраструктурою та розташований найближче до її географічного центру; е) органи місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади є правонаступниками активів і зобов'язань органів місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися [17].

Отже, в підручниках та посібниках зосереджено увагу на реалізації функцій територіальних громад і їх фінансовій спроможності.

Серед джерел щодо системи місцевого самоврядування та ролі ОТГ в названій системі належить самостійна роль науковим статтям та іншим науковим працям авторів. Так, на думку О. Гейди, під територіальною громадою розуміють об'єднання жителів певної



території із метою реалізації, задоволення спільних інтересів. Законодавчо територіальна громада визначається сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр [18, с. 10].

О. Стогова аналізує реформування адміністративно-територіальної системи в Україні та визначає її місце у процесі децентралізації влади. Серед необхідних умов реформування адміністративно-територіального устрою в Україні вона бачить надмірну кількість адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, що унеможливує їхню самодостатність. Більшість одиниць базового рівня не мали достатнього економічного та кадрового потенціалу для свого ефективного розвитку та не здатні за таких умов забезпечити високий рівень надання адміністративних послуг населенню [19, с. 209].

Отже, О. Стогова наголошує на необхідності підвищення фінансової спроможності територіальних громад шляхом їх об'єднання з метою підсилення їх спроможності як суб'єктів фінансових правовідносин.

Є. Стрижак визначає об'єднану територіальну громаду як добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, що мають суміжні території і встановлений єдиний адміністративний центр і спроможну на надання послуг жителям громади, що мають суб'єктивне право на додаткову державну підтримку та особливості в бюджетному регулюванні [20, с. 148].

На думку А. Шевченка, територіальна громада як «нормативно-правова модель самоорганізації населення» з управлінськими структурами здатна реалізувати і захищати місцеві інтереси. Це складна форма суспільної організації, сукупність місцевих жителів, об'єднаних на публічних засадах у межах певної території. Такі добровільні об'єднання діють на підставі статуту або за рішенням місцевих референдумів об'єднуються з іншими громадами з метою здійснення самоврядування в межах законів держави. Вони наділені конкретною правосуб'єктністю, а саме правом: а) формувати відповідні органи шляхом проведення виборів, загальних зборів громадян за місцем проживання; б) проводити місцеві референдуми, місцеві ініціативи, громадські слухання, індивідуальні та колективні звернення, громадські експертизи та обговорення, інші незаборонені конституцією форми місцевої демократії; в) управляти місцевими бюджетами, рухомим і нерухомим майном комунальної власності; г) укладати міжнародні угоди тощо [21, с. 338-339].

Підводячи підсумок дискусії можна охарактеризувати ознаки наукових джерел добровільних ОТГ в Україні та сформулювати їх визначення. Ознаками поняття наукових джерел дослідження ОТГ є: а) наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених, що стосуються дослідження добровільних ОТГ; б) дисертації, монографії, підручники, посібники, наукові статті, доповіді та повідомлення; в) інші наукові праці, що узагальнюють законодавчу та правореалізаційну практику щодо добровільних ОТГ.

Висновки. Підсумовуючи сказане пропонуємо такі висновки і рекомендації. Науковими джерелами дослідження добровільних ОТГ в Україні є наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених у вигляді дисертацій, монографій, підручників, посібників, наукових статей, доповідей та повідомлень, інших наукових праці авторів, що узагальнюють теоретичні надбання, законодавчу та правореалізаційну практику і пропонують рекомендації щодо утворення і функціонування добровільних об'єднань територіальних громад.

Запропоновані по тексту статті рекомендації сприятимуть удосконаленню наукових дослідження порядку утворення і функціонування спроможних територіальних громад.

Список використаних джерел:

1. Олійник А.Ю., Кагадій М.І. Курс лекцій з конституційного права України : навч. посібник. К. : Ліра ЛТД, 2016. 384 с.
2. Олійник А.Ю. Конституційна свобода особи на підприємницьку діяльність в Україні : монографія. Київ : КНУТД ; Дніпро : ДДУВС, 2022. 264 с.
3. Баймуратов М.О. Територіальна громада у національному та міжнародному вимірах. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Право.* 2017. Вип. 13. С. 121–132.



4. Золотоноша О.В. Організаційно-правове забезпечення фінансово-економічної самостійності місцевих органів влади в умовах децентралізації : дис. на здобуття наукового ступеня доктора юрид. наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Дніпропетровський державний ун-т внутрішніх справ. Дніпро, 2021. 405 с.
5. Чернеженко О.М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юрид. наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2019. 521 с.
6. Полянська Я.В. Удосконалення публічного управління системою суспільно-економічних відносин в територіальних громадах України. Дис. на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – «Публічне управління та адміністрування» / Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Дніпро, 2021. 237 с.
7. Панасюк Р. В. Публічне управління використанням спільних ресурсів територіальних громад України : дис. на здобуття наукового ступеня доктора філософії (281 – Публічне управління та адміністрування) / Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу, Івано-Франківськ, 2021. 271 с.
8. Потапенко С.А. Проблем и реалізації повноважень органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад у сфері регулювання земельних відносин : дис. на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – «Право» / Академія праці, соціальних відносин і туризму. Київ, 2020. 247 с.
9. Цицик О. І. Громада в трансформаційних умовах українського суспільства: філософсько-правова рефлексія : дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право / Львівський державний університет внутрішніх справ, Львів, 2021. 227 с.
10. Крикавська І.В. Правове регулювання надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Національний ун-т «Львівська політехніка». Львів, 2020. 18 с.
11. Шевченко А.О. Муніципально-правовий статус територіальної громади в Україні та зарубіжних державах : дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право / Київський університет туризму, економіки і права. Київ, 2020. 229 с.
12. Грушко Ж. В. Правова природа співробітництва територіальних громад в Україні : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право / Національний авіаційний університет. Київ, 2021. 20 с.
13. Муніципальне право України : підручник / [В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.]; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. К. : Юрінком Інтер, 2006. 592 с.
14. Актуальні проблеми конституційного права України : Підручник / За заг. ред. професора Олійника А. Ю. К. : Видавничий дім «Скіф», 2012. 552 с.
15. Конституційне право України та зарубіжних країн : підручник / А.Ю.Олійник, М.І. Кагадій; за заг. ред. проф. А.Ю. Олійника. Київ : КНУТД; Дніпро : ДДУВС, 2018. 436 с.
16. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні : Основи муніципального права: навч. посіб. К.: Арабат-центр, 2001. 176 с.
17. Муркович Л. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України : проблеми та перспективи реформування. К. : НІСД, 2016. 61 с.
18. Гейда О.В. Види територіальних громад в Україні та особливості їх правового статусу: загальна характеристика. *Європейські перспективи*. 2012. № 3, ч. 3. С. 9–14.
19. Стогова О.В. Адміністративно-територіальна реформа в Україні як складова процесу децентралізації влади. *Сучасне суспільство*. 2017. Випуск 2 (14). С. 207–217.
20. Стрижак Є.Ю. Особливості об'єднаної територіальної громади як суб'єкта бюджетних правовідносин. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2021. № 3. С. 144–149.
21. Шевченко А. О. Правова природа і статус територіальної громади: доктринальний аспект. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 3 (104). С. 332–342.

