

LAW AND INTERNATIONAL LAW

Об'єднана територіальна громада – новий суб'єкт муніципального права

Баймуратов Михайло Олександрович¹ , Кофман Борис Якович² 

¹ доктор юридичних наук, професор, Заслужений діяч науки і техніки України, академік Української академії наук, професор кафедри політичних наук та права; Південноукраїнський національний педагогічний університет ім. К.Д. Ушинського; Україна

² доктор юридичних наук, старший дослідник, Заслужений юрист України, професор кафедри політичних наук та права; Південноукраїнський національний педагогічний університет ім. К.Д. Ушинського; Україна

Анотація. Стаття присвячена дослідженню актуальних питань формування правового статусу об'єднаної територіальної громади як нового суб'єкта муніципального права. Доводиться, що хоча процеси формування таких громад вже закріплено на законодавчо-нормативному рівні, залишається багато питань організаційної, компетентно-правової, ресурсної тощо властивості, що не знайшли своєї належної регламентації та регулювання у чинному законодавстві. Враховуючи той факт, що станом на 2021 рік в Україні нараховувалось вже 1469 громад, сформованих шляхом об'єднання сіл, селищ і міст, питання їх формування, існування та функціонування залишаються актуальними, причому як в доктринально-теоретичному, так й в нормативно-правовому аспектах.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, об'єднана територіальна громада, муніципально-правові відносини, децентралізація, права людини.

Становлення, розвиток і вдосконалення інституту місцевого самоврядування в Україні стало історичною подією в складних і суперечливих процесах формування і розвитку феноменології демократичної правової державності.

В рамках зазначеної феноменології проходять активні процеси конституювання системи органів публічної влади в Україні та її інституціоналізації на дві рівня – публічної державної влади та публічної самоврядної (муніципальної) влади (див. ст. 5, 7, 92, Розд. XI Конституції України [1]), що яскраво свідчить про:

А) належну конституційно-легалізаційну контекстуалізацію останньої,

Б) її реальну політико-правову доцільність,

В) наявне компетенційно-функціональне супроводження,

LAW AND INTERNATIONAL LAW

Г) відповідну передбачувану технологічно-формалізовану забезпеченість,

Г') ординарно-змістовну ресурсову актуальність, – причому,

Д) всі наведені вище характерологічні ознаки публічної самоврядної (муніципальної) влади супроводжуються відповідними процесами легітимації в суспільстві, а також конотаційними і нарративними дискурсами та навантаженням.

Отже, феноменологія публічної самоврядної (муніципальної) влади детермінує формування, виникнення, рефлексію, побудову, активізацію, прояв, реалізацію *особливого виду суспільних відносин*, що, *по-перше*, виникають в сфері місцевого самоврядування (далі – МСВ); *по-друге*, в імперативно-обов'язковому контексті торкаються існування і функціонування в межах держави та на рівні локального соціуму *особливого соціального суб'єкта* – територіальної людської спільноти – територіальної громади (далі – ТГ). Ба більше, *по-третє*, саме він, з одного боку, й уособлює такий локальний соціум, тобто, сукупність жителів-членів ТГ, що проживають на відповідній території держави у вигляді відповідної структурованої просторово-функціональної спільноти, а з іншого – він репрезентує собою сукупність, що є системно-комплексним субстратом, який пов'язує між собою таких жителів комунікаційними зв'язками, що базуються на загальних інтересах індивідуальної, групової та колективної властивості, а також на загальних телеологічних пріоритетах екзистенційної (життєво важливої) властивості, що формує інтерсуб'єктивність такої спільноти.

Крім того, неможливо не погодитись із твердженням вітчизняного дослідника-представника муніципально-правової доктрини М.О. Баймуратова, стосовно того, що роль ТГ «особливо яскраво проявляється в умовах децентралізації публічної влади, коли ТГ як первинні суб'єкти МСВ починають грати, з одного боку, конституюючу роль у становленні феномена локальної демократії, а з іншого – інституційну роль як найважливіший елемент громадянського суспільства» [2, с. 72].

Отже, окремою і найважливішою характерологічною рисою наведених вище суспільних відносин виступає їх статусно-правовий характер, вважаючи на те, що в своїй переважній більшості вони реалізуються через системний комплекс прав, свобод і обов'язків людини, їх екзистенційне змістове навантаження, – бо саме за їх допомогою людина вирішує всі свої потреби, устремління, реалізує інтереси, при цьому – і це є екзистенційно-функціональним фундаментом таких відносин

LAW AND INTERNATIONAL LAW

– здійснює свій життєвий цикл. В межах такої системи соціальних відносин також здійснюють свою компетенцію органи місцевого самоврядування (далі – ОМСВ), – її серцевиною виступає організаційне і нормативне супроводження і забезпечення процесів реалізації інтересів як ТГ, так й інших суб'єктів системи МСВ з метою вирішення стратегічних задач і функцій інституту локальної демократії.

Отже, муніципально-правові відносини можуть бути охарактеризовані як особливий вид відносин, врегульованих нормами муніципального права /нормативні засади – авт./, обов'язковим суб'єктам яких є ТГ (включаючи всі її рівні – сільські, міські, районі, обласні, а також об'єднані громади) або сформований самою ТГ представницький орган, що виникає у сфері становлення, розвитку, реалізації і вдосконалення МСВ, виконання його завдань та функцій, а також формування системи ОМСВ (представницьких, виконавчих) /суб'єктні засади – авт./ з метою реалізації індивідуальних прав та інтересів жителів-членів відповідної громади, її груп та асоціацій, включаючи й інтереси усієї ТГ /телеологічні засади – авт./.

Необхідно наголосити на тому, що наведена вище та вибудована на конституційному і законодавчому рівні *управлінсько-функціональна парадигма* (див. ст. ст. 3, 5, 7, 92, Розд. XI Конституції України) хоча й носить ординарний характер, але все ж демонструє відповідну новелістику, особливо відповідно до суб'єктного складу МСВ, а точніше, щодо входження до кола профільних суб'єктів *об'єднаної територіальної громади* (далі – ОТГ).

Варто зазначити, що наразі Конституція України не містить положень про ОТГ, лише у ч. 1 ст. 140 передбачено можливість «добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл», але не ТГ як такої (таких). Ба більше, у проекті Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 1 липня 2015 р. № 2217 [3] містяться пропозиції щодо зміни визначення «територіальної громади» у ст. 143 Конституції України, але питання унормування процесу створення чи розформування ОТГ жодним чином не було розкрито, конкретизоване і деталізоване. Формально Закон України «Про місцеве самоврядування» (ст. 6, ч. 3) передбачає право ТГ, що добровільно об'єднались, вийти із складу ОТГ [4], але цей механізм ще не був визначений.

Таку позицію законодавця можна визначити як однозначно незрозумілу, оскільки, по суті, такі ТГ вже зовсім втратили свою матеріально-фінансову основу та належні органи управління, а тому є юридично та ресурсно недієздатними. Також

LAW AND INTERNATIONAL LAW

це суперечить загальній концепції про укрупнення громад і надання їм однакового статусу [5]. Саме тому, можна оцінювати цю норму як колізійну, що з необхідністю об'єктивує потребу її законодавчого врегулювання.

Не зважаючи на це, треба констатувати, що в Україні перманентно відбувається формування ОТГ. Одночасно, проведений системний аналіз засвідчує, що динамічно-функціональні питання їхнього створення, функціонування та припинення діяльності недостатньо врегульовані. Це, по-перше, створює проблеми у розумінні сутності ОТГ і, по-друге, вносить деструктивний вплив в щоденні практики цих нових суб'єктів МСВ. Ба більше, результати дослідження підтверджують гостроту політико-правового дискурсу та інших досліджень щодо права жителів-членів громад на самоорганізацію [6] і прав ТГ як територіально-адміністративних одиниць на управління своєю територією та ресурсами [7].

Разом з тим, необхідно наголосити на тому, що в Україні була створена суттєва нормативна база для регламентації, регулювання та процесуалізації відносин, що пов'язані зі створенням ОТГ. Зокрема, профільний Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. [8], а також Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. No 157-VIII «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» [9], – що виступають опорними нормативно-правовими актами в цьому складному процесі.

При створенні ОТГ держави виходила з наступних методологічно-функціональних засад:

- по-перше, у ТГ, які увійшли до складу ОТГ, соціальні відносини між її членами вже були та є усталеними, вони вдосконалювались на основі їхньої безпосередньої комунікаційної взаємодії;

- разом з тим, необхідно враховувати, що кожна із таких ТГ мала свій особливий зміст повсякденного життя, свою культуру, традиції, цінності та історію, тобто свою власну локальну (місцеву) ідентичність – і хоча цей інтелектуальний елемент є відсутнім у переліку профільних вимог, для його формування та розвитку потрібен час та злагожені дії;

- по-третє, наведений вище елемент дійсно потребує відповідного темпорального періоду, але тут треба розуміти, що в умовах повсякденності мешканці кожної з ТГ, які увійшли до ОТГ, продовжують жити своїм життям, слідувати своїм традиціям та зберігати власну культуру, тому формування загальної ідентичності це перспективне завдання, яке може

LAW AND INTERNATIONAL LAW

бути вирішено на основі майбутніх сталих відносин, що будуть формуватися між жителями-членами різних ТГ в процесі поглибленої комунікативної взаємодії;

- по-четверте, наведене вище хоча й свідчить про те, що інтелектуально-вольовий зв'язок між членами ОТГ ще слабкий, але він буде посилюватися завдяки їх взаємодії, наприклад, в процесі спільного споживання публічних послуг. На сьогодні, варто зазначити, що лише у дійсно спроможних ОТГ, де якість надання публічних послуг значно покращилась, здійснюються заходи з благоустрою по всій її території та налагоджена комунікаційна взаємодія між ТГ-членами єдиної ОТГ. Отже, є потенціал для формування і посилення тенденції для формування культури та традицій самої ОТГ;

- по-п'яте, треба враховувати й той факт, що в процесі створення ОТГ населення України в цілому скептично сприймає процеси децентралізації, реформування адміністративно-територіального устрою й формування ОТГ [10].

Але наведені підходи та відповідні завдання, що виникають в процесі створення ОТГ перекриваються стратегічними завданнями самих ОТГ, що створюються задля оптимізації людських територіальних спільнот з метою формування спроможних громад, що у матеріально-фінансовому, організаційному, компетенційному, кадровому, ресурсному аспектах можуть самостійно або при мінімальній допомозі з боку держави здійснювати ефективне МСВ.

Переконливим доказом актуальності виконання наведених телеологічних доміант виступають такі особливості (ознаки) ОТГ, що, по-перше, виділяють її серед інших суб'єктів муніципальних правовідносин, зокрема ТГ, що, по-друге, існує в силу однозначного конституційного визнання, а не як результат реформи у сфері децентралізації.

Отже:

1) первинним суб'єктом ОТГ є територіальна громади сусідніх сіл, селища або міста, які у встановленому порядку прийняли рішення про об'єднання (приєднання) (*статусно-інтеграційний критерій* – авт.);

2) правосуб'єктність ОТГ має не природне (конституційне) походження, а являє собою інтеграцію правосуб'єктностей ординарних ТГ сусідніх сіл, селища або міста, внаслідок чого підвищується спроможність ТГ у вирішенні питань місцевого значення (*інтеграційно-функціональний критерій* – авт.);

3) у процесі об'єднання ОТГ не утворюється нової ТГ, оскільки члени ординарних ТГ, що створюють їх об'єднання, зберігають за собою право свобідного виходу із об'єднання

LAW AND INTERNATIONAL LAW

(*статусно-сецесійний критерій* – авт.).

Враховуючи наведені критерії ОТГ, можна сформулювати системно-комплексну дефінітивну характеристику ОТГ у її конституційно-правовому розумінні.

Отже, ОТГ – це:

А) сукупність людей – мешканців певної адміністративно-територіальної одиниці або її частини чи декількох територіальних одиниць (*гуманістично-ресурсний потенціал та ознака* – авт.),

Б) яких поєднує спільність території проживання, володіння та розпорядження комунальною власністю, включаючи землі комунальної власності, а також спільність інтересів у сфері соціально-економічного, культурно-етнографічного, екологічного розвитку певної території (*біхевіористично-ресурсний потенціал та ознака* – авт.), та

В) які наділені гарантованим Конституцією та законами України правом безпосередньо та через представницькі органи, які їм підзвітні та підконтрольні, вирішувати питання місцевого значення в усіх суспільних сферах (*самоврядно-ресурсний потенціал та ознака* – авт.).

Наведені потенціали-ознаки ОТГ, як результат реформування системи МСВ в Україні, дають можливість констатувати переваги, якими вона володіє. До них відносяться такі:

1) в результаті об'єднання ТГ-члени ОТГ отримують більший обсяг фінансування, зміцнюють свій організаційний та кадровий потенціал, що своєю чергою, виступає важливим чинником їх спроможності, тобто отримання реальної можливості для реалізації своїх повноважень (*ресурсе-забезпечуючі переваги* – авт.);

2) спроможність ТГ-членів ОТГ ґрунтується на отриманні реальної влади ОМСВ (*владно-забезпечуючі переваги* – авт.);

3) оптимізація спроможності різних територій шляхом усунення диспропорції в обсягах фінансування (*територіально-фінансові переваги* – авт.);

4) у кінцевому підсумку отримуємо ефективну організацію МСВ на більш широкій і стабільно інтегрованій – через організаційне, нормативно, ресурсно забезпечення території – в тому числі, завдяки утворенню такої її нової і перспективної форми, як ОТГ. Саме вона виступає необхідною умовою для подальшої демократизації суспільства та державних інститутів, розвитку безпосередньої демократії на локальному рівні (*територіально-управлінські переваги* – авт.).

У наведених перевагах оцінюючим їх критерієм виступає саме *спроможність* ОТГ, яку у широкому тлумаченні: а) можна

LAW AND INTERNATIONAL LAW

визначити через перелік соціальних сфер, в яких б) така громада володіє відповідними можливостями, повноваженнями і здатностями передбачено, реально, стабільно, стало, ефективно, оптимально здійснювати своє існування і функціонування, в) через вирішення питань місцевого значення.

Звідси спроможність ОТГ можна розуміти у її системно-комплексному прояві, а саме:

А) як супроводжувану і забезпечену нормами міжнародного права, Конституції та законів України (нормативна засада – авт.),

Б) фінансову, адміністративно-територіальну, ресурсну, кадрову, організаційно-інституційну, законодавчу, міжмуніципальну, технологічну тощо (сфери соціального життя якими відає МСВ та сфери їх супроводження і забезпечення – авт.),

В) можливість та здатність ОТГ та утворених нею ОМСВ та інших органів (діяльнісно-функціональна основа – авт.),

Г) самостійно вирішувати питання місцевого значення, надавати якісні публічно-адміністративні послуги членам громади, задовольняти інші потреби ОТГ (об'єктно-предметна основа – авт.).

Такий підхід, на наш погляд, дає можливості систематизувати функції ОТГ, в основу якої, на думку представників муніципально-правової доктрини [X], покладено зміст відповідних функцій, тобто їх системну спрямованість, а саме:

1) установча функція – в контекстуалізації створення асоціації ТГ, що має загальний центр управління та загальні телеологічні доміанти існування, функціонування та розвитку;

2) управлінська функція – в контекстуалізації здійснення загальної управлінської діяльності щодо існування, функціонування і розвитку єдиної території ОТГ з метою вирішення питань місцевого значення та екзистенційних потреб жителів-членів ОТГ;

3) правотворча функція – в контекстуалізації здійснення локальної нормотворчості на рівні ОТГ, що детермінована не тільки настановами нормативного забезпечення діяльності відповідних ОМСВ ОТГ, а й необхідністю оптимального і ефективного вирішення питань місцевого значення та екзистенційних потреб жителів-членів такої громади;

4) дорадчо-консультативна функція – в контекстуалізації здійснення відповідної допомоги (консультування з актуальних питань повсякденного існування, методологічна та методична робота тощо) ТГ, що входять до ОТГ та їх жителям-членам таких

LAW AND INTERNATIONAL LAW

громад щодо організації локального життя та місцевого розвитку, з обов'язковим врахуванням колективних інтересів жителів всієї ОТГ;

5) охоронно-захисна функція – в контекстуалізації формування локальної системи захисту прав людини і громадянина в межах ОТГ;

6) забезпечувальна функція – в контекстуалізації здійснення системного комплексу заходів щодо забезпечення жителів публічними послугами, причому, як на рівні всієї ОТГ, так й кожної з ТГ, що її складають;

7) контрольна функція – в контекстуалізації здійснення локального контролю за виконанням повноважень МСВ та делегованих повноважень виконавчої влади відповідними ОМСВ, як на рівні ОТГ, так й на рівні ТГ, що її складають;

8) функція взаємодії з іншими ТГ (ОТГ), іншими суб'єктами муніципально-правових відносин, включаючи органи публічної державної влади – через механізми прямої та опосередкованої комунікації та взаємодії, договірні правовідносини, а також механізми полісуб'єктного та поліпредметного міжмуніципального та міжнародного міжмуніципального співробітництва – для реалізації телеологічних доміант оптимального і ефективного існування і функціонування ТГ, що входять до складу ОТГ, а також всієї ОТГ.

Резюмуючи, можливо дійти наступних висновків:

– ОТГ є новою формою МСВ в Україні, і хоча процеси формування таких громад вже закріплено на законодавчо-нормативному рівні, залишається багато питань організаційної, компетентно-правової, ресурсної тощо властивості, що не знайшли своєї належної регламентації та регулювання у чинному законодавстві;

– враховуючи той факт, що станом на 2021 рік в Україні нараховувалось вже 1469 громад, сформованих шляхом об'єднання сіл, селищ і міст, питання їх формування, існування та функціонування залишаються актуальними, причому як в доктринально-теоретичному, так й в нормативно-правовому аспектах.

References:

- [1] Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст. 141.
- [2] Баймуратов М.О. Територіальна громада: на перехресті впливу локальних і глобальних чинників. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2016. № 3. С. 72-78.
- [3] Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо

LAW AND INTERNATIONAL LAW

- децентрализації влади) від 1 липня 2015 р. № 2217. URL: https://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (Дата звернення 12.05.2024).
- [4] Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (Дата звернення 12.05.2024).
- [5] Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p> (Дата звернення: 09.05.2024).
- [6] Ольшанський О.В. Об'єднання територіальних громад як механізм забезпечення їх ресурсної спроможності. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 2. С. 92–99.
- [7] Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади : навч. посіб. / О. Кириленко, В. Малиняк, В. Письменний, В. Русін / Асоціація міст України. Київ: ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 396 с.
- [8] Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (Дата звернення 07.05.2024).
- [9] Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>. (Дата звернення 08.05. 2024).
- [10] Семигіна Т.В., Лиховид Д.О. Чи можлива самоорганізація територіальних громад в Україні? *Наукові записки НаУКМА*. 2015. Т.173: Політичні науки. С.67–71.
- [11] Панчишин Р.І. Об'єднана територіальна громада як суб'єкт муніципально-правових відносин: автореф. дис. докт. юрид. наук. Спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Київ: НАУ, 2024. 34 с.