

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС



Сергій Потапенко

доктор філософії за спеціальністю 081 “Право”,
доцент кафедри цивільного,
господарського і трудового права
Академії праці, соціальних відносин і туризму, адвокат
(Біла Церква, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3447-5971>
potap7720@ukr.net

УДК 342.1

ПРАВОВИЙ СТАТУС ТЕРИТОРІЙ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ
ГРОМАД У СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО
УСТРОЮ УКРАЇНИ

АНОТАЦІЯ. Концепцією реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні передбачено установлення нового адміністративно-територіального устрою у складі адміністративно-територіальних одиниць трьох рівнів: громади (базовий рівень), району та регіону (Автономна Республіка Крим, область, міста Київ і Севастополь). Водночас на рівні законів України у нормативний обіг уведено юридичні конструкції: “сформована територіальна громада”, “розформована територіальна громада”, “територія територіальної громади”, “територія об’єднаної територіальної громади”, правовий статус та місце яких у системі територіальної організації України є невизначеними.

У результаті виникла наукова проблема щодо з’ясування правової природи наведених юридичних конструкцій та їх співвідношення з існуючими ланками адміністративно-територіального устрою України.

Метою статті є встановлення правового статусу територій територіальних громад, їх правової природи, характерних рис і з’ясування їх місця у територіальному устрою України.

Наголошено на тому, що об’єднана територіальна громада є різновидом територіальної громади, яка є соціальною спільнотою. Аргументовано, що формування та розформування територіальної громади має своїм об’єктом не територіальну громаду як соціальну спільноту (жителів громади), а організацію (укрупнення) її території, а тому не призводить до утворення або припинення об’єднаних територіальних громад.

Виявлено, що утворені об’єднані територіальні громади стали основою для визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад. Обґрунтовано, що затвердження урядом територій територіальних громад не є вирішенням питань адміністративно-територіального устрою, а тому не призвело до наділення територіальної громади статусом адміністративно-територіальної одиниці.

Проаналізовано, що межі територій територіальних громад є умовними та визначаються встановленими межами сільських і селищних рад як адміністративно-територіальних одиниць. Висвітлено, що території територіальних громад є об'єктом Державного земельного кадастру, що наділяє їх самостійним правовим статусом.

У результаті зроблені висновки про те, що територія територіальної громади є проміжною ланкою у процесі реформування системи адміністративно-територіального устрою України, яка частково виконує функцію базової адміністративно-територіальної одиниці – територіальної громади, для визначення просторової основи компетенції територіальної громади та юрисдикції її органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення.

Ключові слова: адміністративно-територіальна одиниця; територіальна громада; об'єднана територіальна громада; територія територіальної громади; територія об'єднаної територіальної громади; проект землеустрою щодо встановлення меж територій територіальних громад; комплексний план просторового розвитку території територіальної громади.

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція)¹ передбачено встановлення нового адміністративно-територіального устрою у складі адміністративно-територіальних одиниць трьох рівнів: громади (базовий рівень), району та регіону (Автономна Республіка Крим, область, міста Київ та Севастополь).

Адміністративно-територіальна реформа має опосередкувати перехід суспільства і держави від старих командних адміністративно-територіальних відносин до якісно нових і супроводжуватися системною зміною чинного законодавства. Натомість жодних змін до Конституції України² у частині реформування існуючої системи адміністративно-територіального устрою досі не внесено. Водночас на рівні базових законів України – “Про місцеве самоврядування в Україні”³, “Про регулювання містобудівної діяльності”⁴, “Про землеустрій”⁵, “Про Державний земельний кадастр”⁶, Земельний кодекс України⁷ тощо – у нормативний обіг уведені юридичні конструкції: “сформована територіальна громада”,

¹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r#Text>> (дата звернення: 27.12.2021).

² Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>> (дата звернення: 27.12.2021).

³ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 27.12.2021).

⁴ Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>> (дата звернення: 27.12.2021).

⁵ Про землеустрій: Закон України від 2 травня 2003 р. № 858-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#top>> (дата звернення: 27.12.2021).

⁶ Про Державний земельний кадастр: Закон України від 7 липня 2011 р. № 3613-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#Text>> (дата звернення: 27.12.2021).

⁷ Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>> (дата звернення: 27.12.2021).

“розформована територіальна громада”, “територія територіальної громади”, “територія об’єднаної територіальної громади”, правовий статус і місце яких у системі територіальної організації України є невизначеними.

У результаті виникла наукова проблема щодо з’ясування правової природи наведених юридичних конструкцій та їх співвідношення з існуючими ланками адміністративно-територіального устрою України. Питання реформування системи адміністративно-територіального устрою України є досить актуальним, його теоретичному обґрунтуванню присвячена велика кількість наукових досліджень. Значний внесок у розробку цієї наукової проблеми зробили фахівці у галузі права, політології та державного управління (О. Батанов⁸, В. Кравченко⁹, Р. Габунь¹⁰, Б. Калиновський¹¹, А. Москалюк¹², А. Гетьман¹³, А. Матвієнко¹⁴, І. Кресіна¹⁵, Я. Верменич¹⁶, Ю. Ганущак¹⁷ та ін.).

Проникнення у суть наведеної проблеми свідчить, що у вітчизняній правовій літературі відсутні наукові розвідки, які б обґрунтували правові аспекти цієї проблематики.

Метою дослідження є встановлення правового статусу територій територіальних громад, їх правової природи, характерних рис і з’ясування їх місця у територіальному устрої України.

Адміністративно-територіальний устрій є способом територіальної організації держави через поділ її цілісної території на відокремлені частини – адміністративно-територіальні одиниці, які є просторовою основою для організації та діяльності на ній органів публічної влади з метою виконання державних функцій та здійснення місцевого самоврядування. Чинна система адміністративно-територіального устрою України згідно з Основним Законом України складається з Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст, районів у містах, селищ,

⁸ О. Батанов, ‘Територіальний устрій України’ в Батанов О, *Конституційне право України. Академічний курс: підручник, т 2* (Юридична думка 2008) 800.

⁹ В. Кравченко, ‘Концепція місцевого самоврядування в Конституції України’ в *Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні* (Кравченко В, Баймуратов М, Батанов О ред, Атіка 2007) 118-122.

¹⁰ Р. Габунь, ‘Становлення та розвиток адміністративно-територіального устрою України в ХХ – на початку ХХІ століття (історико-правове дослідження)’ (дис д-ра юрид наук, 2018) 601.

¹¹ Б. Калиновський, ‘Територіальний устрій та місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку’ в *VII Міжнародна наукова конференція студентів та молодих вчених. Від громадянського суспільства – до правової держави. Збірник тез* (27 квітня 2012 р.) 211.

¹² А. Москалюк, *Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування* (Геопринт 2007) 370.

¹³ А. Гетьман, ‘Конституційно-правові засади адміністративно-територіального устрою України’ (автореф дис канд юрид наук, 2013) 22.

¹⁴ А. Матвієнко, *Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна* (Ін-т держави і права ім В М Корецького НАН України 2015) 376.

¹⁵ *Реформування адміністративно-територіального устрою: український та зарубіжний досвід* (Кресіна І ред, Інститут держави і права Корецького НАН України Логос 2011) 400.

¹⁶ Я. Верменич, *Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування, ч 2* (Інститут історії України 2009) 370.

¹⁷ Ю. Ганущак, *Територіальна організація влади. Стан та напрямки змін* (Легальний статус 2012) 348.

сіл (ст. 133)¹⁸ і сільрад¹⁹, як адміністративно-територіальних одиниць. Невід’ємними атрибутами адміністративно-територіальних одиниць є наявність: статусу ланки в установленій системі адміністративно-територіального устрою держави; певної території з проживаючим на ній населенням; адміністративного центру; власного найменування; органу публічної влади (орган місцевого самоврядування); обов’язкової реєстрації в облікових даних; достатньої матеріально-фінансової бази.

На реалізацію положень Концепції законопроектами “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)”²⁰, “Про засади адміністративно-територіального устрою України”²¹, “Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України”²² запропоновано визнання громад адміністративно-територіальними одиницями базового рівня. Утім, жоден із наведених проєктів закону України ще досі не ухвалений, а тому територіальна громада юридично ще не набула статусу адміністративно-територіальної одиниці. Попри це, також слід звернути увагу на критичну оцінку науковців щодо використання у наведених законопроектах терміна “громада”, або “жителі громади”. Зокрема, О. Батанов слушно зазначає, що трансформація змісту і статусу наявного у Конституції України терміна “територіальна громада” не тільки значною мірою знецінює, як загалом феномен місцевого самоврядування, так і правове та суспільно-політичне значення його суб’єктної першооснови в аксіологічному, онтологічному, гносеологічному аспекті²³.

У контексті реформи децентралізації влади Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад”²⁴ до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” були внесені “точкові” зміни, зокрема, у новій редакції викладений термін “територіальна

¹⁸ Конституція України (н 2).

¹⁹ Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: Указ Президії від 12 березня 1981 р. № 1654-X <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>> (дата звернення: 29.12.2021).

²⁰ Проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” від 1 липня 2015 р. № 2217а <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812> (дата звернення: 29.12.2021); Проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” від 13 грудня 2019 р. № 2598 <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644> (дата звернення: 29.12.2021).

²¹ Проект Закону України “Про засади адміністративно-територіального устрою України” від 24 січня 2020 р. № 2804 <<https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67986&pf35401=51851>> (дата звернення: 29.12.2021).

²² Проект Закону України “Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України” від 28 січня 2021 р. № 4664 <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70936> (дата звернення: 29.12.2021).

²³ О. Батанов, ‘Розвиток конституційного законодавства про статус територіальних громад в Україні: доктринальні та прикладні аспекти’ (2015) 12 Віче 18–22.

²⁴ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: Закон України від 16 квітня 2020 р. № 562-XI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#n8>> (дата звернення: 29.12.2021).

група” (змінено “або добровільне об’єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр”, а не лише сіл) (ст. 1), доповнено нові терміни: “адміністративний центр територіальної громади” (ст. 1) і “територія територіальної громади” (ст. 1), а також за урядом закріплені повноваження щодо визначення адміністративних центрів територіальних громад і затвердження їх територій до ухвалення закону про адміністративно-територіальний устрій України (п. 6, п. 61, п. 62, п. 7, п. 71 розділу V)²⁵.

У правовій доктрині України та чинному законодавстві поняття “територіальна громада” розуміється як постійні жителі села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об’єднання жителів кількох сіл, селищ, міст з єдиним адміністративним центром, які мають нерухоме майно на цій території, платять податки²⁶ і пов’язані між собою територіально-особистісними зв’язками системного характеру²⁷.

Відзначимо, що чинне законодавство не містить окремого нормативного визначення поняття “об’єднана територіальна громада” (далі – ОТГ), а її вузьке тлумачення лише як “добровільного об’єднання жителів кількох сіл, селищ, міст з єдиним адміністративним центром” (ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”) не повною мірою відбиває зміст цього поняття. В юридичній літературі ОТГ тлумачиться як муніципальний суб’єкт, який утворюється добровільним об’єднанням або приєднанням територіальних громад у межах однієї області з метою покращення рівня надання її жителям публічних послуг, має єдиний орган місцевого самоврядування, наділений додатковими повноваженнями та бюджетними надходженнями²⁸.

Принциповою та невід’ємною умовою утворення ОТГ є добровільне волевиявлення на це жителів відповідних територіальних громад та ухвалення їх представницькими органами місцевого самоврядування передбачених законом рішень за встановленою процедурою. Отже, ОТГ є різновидом територіальної громади, формою їх добровільного об’єднання (укрупнення), але принципово підкреслити, що ці інституції є соціальними спільнотами та первинними суб’єктами місцевого самоврядування.

Міське самоврядування здійснюється лише там, де реально проживають люди (село, селище, місто), а тому воно має чітко виражений локально-територіальний характер. Територія, на якій проживає тери-

²⁵ Про місцеве самоврядування в Україні (н 3).

²⁶ О Батанов, *Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні* (Ін Юре 2003) 77.

²⁷ М Баймуратов, ‘Конституційно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов’ (1996) 1 *Юридический вестник* 97.

²⁸ С Потапенко, ‘Характерні риси об’єднаної територіальної громади’ (2019) 2 *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму* 54.

торіальна громада, є просторовою основою її життєдіяльності, матеріальною і фінансовою базою її розвитку. Прикметно, що саме територія ідентифікує належність жителя до конкретної територіальної громади. Територіальна громада та її територія перебувають між собою у діалектичному зв'язку, тут діє принцип “територія для громади”, а не навпаки.

Оскільки територіальна громада є власником земель, водних об'єктів, лісів та інших природних ресурсів, розташованих у межах юрисдикції її органів місцевого самоврядування, то вона, приймаючи рішення про добровільне об'єднання з іншою громадою, водночас і здійснює волевиявлення на об'єднання їх територій. Слід звернути увагу, що Закон України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” ухвалювався як механізм укрупнення територіальних громад, у контексті реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

6 грудня 2020 р. набув чинності Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій”, який провів чергову градацію територіальних громад на “сформовані територіальні громади” (де урядом визначений адміністративний центр і затверджена територія) та “розформовані територіальні громади” (територія яких включена до території сформованої територіальної громади) (п. 61 у розділі V Прикінцевих та Перехідних положень)²⁹. Утім, сутність, правова природа, законність і момент утворення сформованої територіальної громади та подальша юридична доля розформованої територіальної громади є незрозумілими та водночас суперечливими, оскільки законодавство не встановлює для Кабінету Міністрів України повноважень щодо формування і розформування територіальних громад як соціальних спільнот, які є джерелом повноважень і функцій місцевого самоврядування та основним носієм складної правосуб'єктності, яка здебільшого реалізується через органи місцевого самоврядування.

Невід'ємне, природне право територіальної громади на місцеве самоврядування визнається і гарантується Основним Законом України (ст. 7)³⁰ та Європейською Хартією місцевого самоврядування³¹. Місцеве самоврядування є засадою конституційного ладу України, що означає неможливість його скасування чи обмеження³², а тому це природне

²⁹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій: Закон України від 17 листопада 2020 р. № 1009-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-20#Text>> (дата звернення: 29.12.2021).

³⁰ Конституція України (н 2).

³¹ Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24.

³² Кравченко (н 9) 119.

право територіальної громади не може бути узурповано. Тому виключно жителі територіальної громади мають вирішувати питання об'єднання територіальних громад як соціальних спільнот і як їх територій.

Поняття “формування територіальної громади” і “розформування територіальної громади” не мають нормативного визначення і є новими для юридичної науки. Так, за словником української мови слово “формувати” означає організовувати, створювати що-небудь (якийсь орган, підрозділ) із певної кількості учасників³³, а “розформувати” – “припинити існування чого-небудь як цілого, як організованої одиниці”³⁴. Подібними за назвою є поняття “формування територій громад”, яке вміщено у ст. 11 Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” та стосується виключно Перспективного плану формування територій територіальних громад, а не соціальних спільнот³⁵, та поняття “Методика формування спроможних територіальних громад”, яка визначає критерії для розроблення Перспективного плану формування територій територіальних громад³⁶.

У науковій літературі застосовується поняття “формування громад”. До прикладу, Ю. Ганущак використовує поняття “формування громад” у значенні базової адміністративно-територіальної одиниці, як їх укрупнення через добровільне або централізоване (примусове) об'єднання³⁷. Ю. Ганущак, Б. Данилішин³⁸, І. Магновський³⁹, Я. Жовнірчик⁴⁰ пропонують формувати громади з кількістю жителів не менше 5 000 тис. осіб, а В. Горбач⁴¹ пропонує громади від 7 тис. осіб. Іншої думки з цього приводу Л. Заставецька, яка зазначає, що кількість населення для громади не має бути визначальним критерієм. Головне полягає у тому, щоб громада існувала як кластер – мережа поселень, які тісно пов'язані між собою різними видами виробничих, соціальних та інших зв'язків⁴². І. Шумляєва та Р. Губань відстоюють позицію, що укрупнен-

³³ Словник Української мови, т 10: Т–Ф (Наукова думка 1979) 624.

³⁴ Словник Української мови, т 8: Природа-Ряхтливий (Наукова думка 1977) 848.

³⁵ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>> (дата звернення: 29.12.2021).

³⁶ Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#p10>> (дата звернення: 29.12.2021).

³⁷ Ганущак (н 17) 31–3.

³⁸ *Методологічні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні: соціально-економічні аспекти* (Данилішин Б ред, Основа 2011) 89.

³⁹ І Магновський, ‘Адміністративно-територіальна реформа в Україні: правовий аспект’ (2011) 5 Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ 59.

⁴⁰ Я Жовнірчик, ‘Розвиток територіальної організації місцевого самоврядування в Україні’ (дис канд наук з держ упр, 2005) 137.

⁴¹ В Горбач, ‘Адміністративно-територіальна реформа в Україні має бути реформою публічного адміністрування’ (2006) 5–6 Економічний часопис – XXI 50.

⁴² Л Заставецька, ‘Трансформація системи розселення регіону в умовах удосконалення адміністративно-територіального устрою України (на прикладі Тернопільської області)’ (автореф дис канд геогр наук, 2008) 12.

ня територіальних громад повинно здійснюватися виключно на засадах добровільного об'єднання⁴³.

Незважаючи на існуючі розбіжності у наведених підходах та критеріях, позиція учених сходиться у тому, що вони аналізують і моделюють формування громади як адміністративно-територіальної одиниці у контексті трансформації адміністративно-територіального устрою України.

Загалом наведені вище положення дають підстави для висновку, що поняття “формування території територіальної громади” та поняття “формування громади” у законодавстві та в юридичній літературі є близькими за змістом і використовуються у значенні організації території територіальної громади як адміністративно-територіальної одиниці.

Нормативно територія територіальної громади визначається як нерозривна територія, у просторових межах якої територіальна громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування здійснює свої повноваження щодо вирішення питань місцевого значення у порядку, встановленому Конституцією і законами України (ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”), а територія ОТГ розуміється як нерозривна територія у межах однієї області, яка визначається по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися (ст. 4 Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”). Спільним для цих норм-дефініцій є те, що в них територія постає як просторова основа, яка окреслює межі здійснення територіальною громадою своїх повноважень та юрисдикцію їх органів місцевого самоврядування. Переважно в географічному центрі території територіальної громади (населеному пункті) має бути розташований її адміністративний центр і представницький орган місцевого самоврядування.

За офіційними відомостями Міністерства розвитку громад та територій України станом на 10 червня 2020 р. в Україні вже налічувалося 1 070 утворених ОТГ (46 ОТГ з адміністративними центрами в містах обласного значення), серед яких у 936 ОТГ вже відбулися перші вибори та були обрані представницькі органи місцевого самоврядування, а у 88 ОТГ рішення Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК) про призначення перших виборів ще не було прийнято⁴⁴. На цій основі 12 червня 2020 р. Кабінет Міністрів України визначив по всій країні адміністративні центри та

⁴³ І Шумляєва, ‘Реформування територіального устрою в Україні як чинник удосконалення організації влади на місцевому рівні’ (2011) 2 Державне управління та місцеве самоврядування 234; Губань (н 10) 271.

⁴⁴ Національний проект децентралізація. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 червня 2020 р. Міністерство розвитку громад та територій України <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/590/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3__10.06.2020.pdf> (дата звернення: 29.12.2021).

затвердив території 1 469 територіальних громад площею 553 818,0 км², у складі 27 833 населених пунктів, із населенням 3 812,2555 тис. жителів⁴⁵.

19 липня 2020 р. Постановою Верховної Ради України “Про утворення та ліквідацію районів” були ліквідовані 490 районів, що склалися з сільських, селищних, міських рад і населених пунктів, як адміністративно-територіальних одиниць, та утворені 136 нових укрупнених районів у складі сільських, селищних, міських територіальних громад, як територій, які ще не є ланкою адміністративно-територіального устрою України⁴⁶. Так, із-поміж інших, за цією Постановою утворений новий Білоцерківський район Київської області у складі територій Білоцерківської міської, Володарської селищної, Гребінківської селищної, Ковалівської сільської, Маловільшанської сільської, Медвинської сільської, Рокитнянської селищної, Сквирської міської, Ставищенської селищної, Таращанської міської, Тетіївської міської, Узинської міської, Фурсівської сільської територіальних громад, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Київської області”⁴⁷.

Зауважимо, що район як субрегіональна ланка системи адміністративно-територіального устрою України повинна складатися з елементів, які є утвореними адміністративно-територіальними одиницями, тому підхід законодавця, викладений у зазначеній постанові, не повною мірою враховує позиції правової доктрини та чинного законодавства. Також не вирішеною залишається доля сільських і селищних рад, як адміністративно-територіальних одиниць, які нині є чинними та актуалізованими у системах Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно⁴⁸, оскільки окремі рішення про їх припинення обласними радами не приймалися.

Постановою ЦВК від 8 серпня 2020 р. № 160⁴⁹ на 25 жовтня 2020 р. були призначені та проведені перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів у 1 439 територіальних громадах із 1 469 сформованих

⁴⁵ Децентралізація дає можливості <<https://decentralization.gov.ua/newgromada>> (дата звернення: 29.12.2021).

⁴⁶ Про утворення та ліквідацію районів: постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. № 807-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>> (дата звернення: 29.12.2021).

⁴⁷ Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Київської області: розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 715-р <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/715-2020-%D1%80#Text>> (дата звернення: 29.12.2021).

⁴⁸ С Потапенко, *Реалізація сільськими, селищними, міськими радами повноважень у сфері регулювання земельних відносин: теоретичний і практичний аспекти* (Ліра-К 2021) 180.

⁴⁹ Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2020 року: Постанова Центральної виборчої комісії від 8 серпня 2020 р. № 160 <<https://act.cvk.gov.ua/acts/pro-pershi-vibori-deputativ-silskih-selishhnih-miskih-rad-teritorialnih-gromad-i-vidpovidnih-silskih-selishhnih-miskih-goliv-25-zhovtnya-2020-roku.html>> (дата звернення: 29.12.2021).

урядом, за виключенням тимчасово окупованих територій у Донецькій і Луганській областях та Автономної Республіки Крим.

Слід зауважити, що реалізація урядом повноважень із затвердження територій територіальних громад за своїм характером і змістом не є вирішенням питань адміністративно-територіального устрою України, а відтак за правовими наслідками не призвело до утворення базової адміністративно-територіальної одиниці – територіальної громади. У зв'язку з цим постають питання про правовий статус територій сформованих та розформованих територіальних громад, чи припиняються при цьому ОТГ, і як всі ці громади співвідносяться між собою?

Здійснюючи свої повноваження, уряд з урахуванням матеріальних, фінансових, інфраструктурних, соціальних, кадрових та інших факторів імперативно визначив адміністративні центри та затвердив території спроможних територіальних громад. При цьому будь-які консультації у формі громадських обговорень або проведення загальних зборів за місцем проживання з місцевими жителями не здійснювались, що прямо суперечить ст. 5 Європейської Хартії місцевого самоврядування⁵⁰, а тому вважати це добровільним об'єднанням територіальних громад, як соціальних спільнот і їх територій, жодних правових підстав немає. Суттєвим є те, що законодавством взагалі не передбачений механізм утворення (припинення) ОТГ через прийняття урядом рішення про визначення адміністративного центру та затвердження території ОТГ. Звідси випливає висновок, що утворені ОТГ не припиняються у процесі формування та розформування територій територіальних громад, а тому є інституційно та юридично існуючими.

Отже, сформована територіальна громада і розформована територіальна громада – це визначені урядом території територіальних громад, на яких проживають жителі ОТГ і територіальних громад, які не утворили ОТГ або не приєдналися до вже утвореної ОТГ (а не територіальні громади як соціальні спільноти). Водночас зауважимо, що формування або розформування територіальної громади як соціальної спільноти за рішенням органу держави є не можливим, оскільки ця інституція визнається і гарантується державою, а не утворюється чи припиняється її органами (ст. 7 Основного Закону України).

Території територіальних громад затверджувались урядом з урахуванням встановлених за проектами формування меж територій сільських, селищних рад як адміністративно-територіальних одиниць. Утім, законодавство не містить прямих норм про приєднання або включення територій цих сільських і селищних рад (як адміністративно-територіальних одиниць) до території ради (як адміністративно-територіальної одиниці), яка розташована в адміністративному центрі територіальної гро-

⁵⁰ Європейська Хартія місцевого самоврядування (п 31).

мади, або території територіальної громади (території ОТГ). Частково ця прогалина усувається положеннями абзаців 4, 9, 11 п. 61 розділу V Прикінцевих та Перехідних положень Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, де містяться колізійні норми про те, що сформована територіальна громада та її органи місцевого самоврядування є правонаступниками усього майна, прав та обов’язків розформованої територіальної громади та її органів місцевого самоврядування⁵¹.

Виявляється, що територія територіальної громади окреслюється встановленими межами територій сільських і селищних рад та населених пунктів як адміністративно-територіальних одиниць. Зокрема, це підтверджується даними Інтерактивної мапи Адміністративно-територіальних одиниць України, розміщеної на сайті Міністерства розвитку громад та територій⁵² та відомостями із Державного земельного кадастру (далі – ДЗК), які є відкритими у Публічній кадастровій карті України⁵³.

На початку 2021 р. Міністерство розвитку громад та територій затвердило Кодифікатор адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад. Відтоді території територіальних громад займають у цьому Кодифікаторі третій рівень⁵⁴. З набранням чинності Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин” найменування територіальної громади, опис меж її території з площею розташованих на ній земель, найменування суміжних територіальних громад та інформація про матеріали, на підставі яких встановлені (змінені) межі території територіальної громади, стали об’єктами ДЗК⁵⁵, що визначило самостійний статус цих територіальних утворень.

Нині жодна територія територіальної громади (територія ОТГ) не має чітко встановлених меж. Її межі можуть бути встановлені за проектом землеустрою щодо встановлення меж території територіальної громади, який має включати текстові та графічні матеріали, передбачені ст. 461 Закону України “Про землеустрій”⁵⁶. Характерним є те, що цей проект має включати вкопіювання із проекту формування території сільської (селищної) ради (як адміністративно-територіальної одиниці) у разі, якщо така документація розроблялась і затверджувалась та є в наявності. Межі

⁵¹ Про місцеве самоврядування в Україні (н 3).

⁵² Адміністративно-територіальний устрій України. Міністерство розвитку громад та територій <<https://atu.decentralization.gov.ua>> (дата звернення: 29.12.2021).

⁵³ Про Державний земельний кадастр (н 6).

⁵⁴ Про затвердження Кодифікатора адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад: наказ Міністерства розвитку громад та територій від 26 листопада 2011 р. № 290 <<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0290914-20#Text>> (дата звернення: 29.12.2021).

⁵⁵ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин: Закон України від 28 квітня 2021 р. № 1423-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-20#n1330>> (дата звернення: 29.12.2021).

⁵⁶ Про Державний земельний кадастр (н 6).

території територіальної громади встановлюються по суходолу та водному простору, але вони не можуть змінювати межі територій адміністративно-територіальних одиниць. Рішення про розроблення проєкту землеустрою щодо встановлення меж територій територіальної громади приймає відповідна сільська, селищна, міська рада. Втім, невизначеним залишається питання про те, який компетентний орган має прийняти рішення про затвердження цього проєкту.

Встановлення меж територій територіальних громад насамперед обумовлено необхідністю розроблення до 1 січня 2025 р. такого стратегічного документа, як комплексний план просторового розвитку території територіальної громади. Ця містобудівна (землевпорядна) документація на місцевому рівні має визначати планувальну організацію, функціональне призначення всієї території територіальної громади, основні принципи і напрями формування єдиної системи громадського обслуговування населення, дорожньої мережі, інженерно-транспортної інфраструктури, інженерної підготовки і благоустрою, цивільного захисту території та населення від небезпечних природних і техногенних процесів, охорони земель та інших компонентів навколишнього природного середовища, формування екомережі, охорони і збереження культурної спадщини⁵⁷.

Слід підкреслити, що факт збігу умовних меж територій територіальної громади (території ОТГ) зі встановленими межами сільських, селищних рад та населених пунктів як адміністративно-територіальних одиниць ще не означає збігу їх правових статусів. У першому випадку йдеться про затвержені урядом кордони муніципально-територіальних утворень, які визначають виключно компетенцію територіальних громад та їх органів місцевого самоврядування, а в другому випадку – про межі адміністративно-територіальних одиниць, які є просторовою основою для організації та діяльності не тільки органів місцевого самоврядування, а й органів державної влади.

Ми погоджуємося з Б. Калиновським, який вважає, що реформування територіального устрою та місцевого самоврядування повинно мати комплексний характер і розпочинатися саме з конституційно-правового регулювання та визнання територіальної громади базовою адміністративно-територіальною одиницею. Після чого має відбутися робота на законодавчо-спеціальному рівні через ухвалення низки базових законодавчих актів про основи адміністративно-територіального устрою, про місцеве самоврядування, про місцевий референдум, якими мають бути визначені принципи організації та функціонування місцевого самоврядування, а на завершальному етапі слід змінити галузеве законодавство – податкове, бюджетне, земельне тощо⁵⁸.

⁵⁷ Про регулювання містобудівної діяльності (н 4).

⁵⁸ Калиновський (н 11) 211.

Не можна ігнорувати той факт, що на теперішньому етапі реформування територіальної організації влади здійснюється поза сферою конституційно-правових відносин (врегульованих розділом IX “Територіальний устрій України” та розділом XIII “Внесення змін до Конституції України”). Очевидно, що нині унормування цих питань здійснюється у площині політичної доцільності.

Безсистемність і непослідовність у здійсненні реформи адміністративно-територіального устрою України призвели до фактичного розподілу території країни на території територіальних громад та утворення на цій основі нових районів. Але це не призвело до досягнення поставленої мети та не змінило застарілу чинну систему адміністративно-територіального устрою України, а відтак територіальна громада не стала базовою адміністративно-територіальною одиницею.

Висновки. З аналізу змісту п. 61 і п. 71 розділу V Прикінцевих та перехідних положень Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” випливає, що терміни “сформована територіальна громада” та “розформована територіальна громада” насправді позначають території територіальних громад, а не, власне, територіальні громади як соціальні спільноти (сукупність жителів). Отже, у наведених положення спостерігається підміна базових понять, яка не призвела до утворення або припинення ОТГ.

Визначення території територіальної громади об’єктом ДЗК із власним найменуванням, із площею, із можливістю встановлення меж і функціонального планування всієї території, а також реєстрації в облікових даних наділило це муніципально-територіальне утворення майже всіма атрибутами, властивими адміністративно-територіальним одиницям. Звідси випливає, що територія територіальної громади є проміжною ланкою, яка до внесення відповідних змін до Конституції України частково виконує функції базової адміністративно-територіальної одиниці у процесі реформування адміністративно-територіального устрою України, але лише в частині просторової основи організації та діяльності органів місцевого самоврядування.

Отже, територія територіальної громади має свій самостійний статус та є затвердженою Кабінетом Міністрів України на основі територій сільських, селищних рад як адміністративно-територіальних одиниць, нерозривна територія, яка не є ланкою адміністративно-територіального устрою України, але водночас частково виконує функцію низової адміністративно-територіальної одиниці, у частині окреслення меж здійснення територіальною громадою та органами місцевого самоврядування повноважень у сфері місцевого самоврядування.

Межа території територіальної громади – це установлена на підставі затвердженої містобудівної (землевпорядної) документації умовна

замкнута лінія та вертикальна поверхня над нею, каталог координат поворотних точок, інформація про яку внесена до ДЗК, яка назовні визначає територію відповідної територіальної громади та є просторовою основою для організації і діяльності на ній територіальної громади та її органів місцевого самоврядування.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Batanov O, *Konstytutsiine pravo Ukrainy. Akademichni kurs: pidruchnyk, t 2* (Iurydychna dumka 2008) (in Ukrainian).
2. Batanov O, *Konstytutsiino-pravovi status terytorialnykh hromad v Ukraini* (In Yure 2003) (in Ukrainian).
3. Veremnych Ya, *Administratyvno-terytorialnyi ustroi Ukrainy: evoliutsiia, suchasnyi stan, problemy reformuvannia, ch 2* (Instytut istorii Ukrainy 2009) (in Ukrainian).
4. Hanushchak Yu, *Terytorialna orhanizatsiia vlady. Stan ta napriamky zmin* (Lehalnyi status 2012) (in Ukrainian).
5. Matviienko A, *Polityko-pravovi zasady terytorialnoi orhanizatsii derzhavy: svitovyi dosvid i Ukraina* (In-t derzhavy i prava im V M Koretskoho NAN Ukrainy 2015) (in Ukrainian).
6. Moskaliuk A, *Administratyvno-terytorialnyi ustroi Ukrainy. Shliakhy reformuvannia* (Heoprynt 2007) (in Ukrainian).
7. Potapenko S, *Realizatsiia silskymy, selyshchnymy, miskymy radamy povnovazhen u sferi rehuliuвання zemelnykh vidnosyn: teoretychnyi i praktychnyi aspekty* (Lira-K 2021) (in Ukrainian).

Edited books

8. Kravchenko V, 'Kontseptsii mistsevoho samovriaduvannia v Konstytutsii Ukrainy' v *Aktualni problemy stanovlennia ta rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini* (Kravchenko V, Baimuratov M, Batanov O red, Atika 2007) (in Ukrainian).
9. *Metodolohichni zasady administratyvno-terytorialnoi reformy v Ukraini: sotsialno-ekonomichni aspekty* (Danylyshyn B red, Osнова 2011) (in Ukrainian).
10. *Reformuvannia administratyvno-terytorialnoho ustroiu: ukrainskyi ta zarubizhnyi dosvid* (Kresina I red, Instytut derzhavy i prava Koretskoho NAN Ukrainy Lohos 2011) (in Ukrainian).

Dictionaries

11. *Slovnyk Ukrainskoi movy, t 10: T–F* (Naukova dumka 1979) (in Ukrainian).
12. *Slovnyk Ukrainskoi movy, t 8: P–R* (Naukova dumka 1977) (in Ukrainian).

Journal articles

13. Bajmuratov M, 'Konstitucionno-proektnaja reglamentaciya mestnogo samoupravlenija i territorial'nykh kollektivov' (1996) 1 *Juridicheskij vestnik* 97 (in Russian).
14. Batanov O, 'Rozvytok konstytutsiinoho zakonodavstva pro status terytorialnykh hromad v Ukraini: doktrynalni ta prykladni aspekty' (2015) 12 *Viche* 18–22 (in Ukrainian).

Сергій Потапенко

15. Horbach V, 'Administratyvno-terytorialna reforma v Ukraini maie buty reformoiu publichnogo administruvannia' (2006) 5–6 Ekonomichnyi chasopys – XXI 50 (in Ukrainian).
16. Mahnovskiy I, 'Administratyvno-terytorialna reforma v Ukraini: pravovyi aspekt' (2011) 5 Naukovyi visnyk Natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav 59 (in Ukrainian).
17. Potapenko S, 'Kharakterni rysy ob'iednanoi terytorialnoi hromady' (2019) 2 Visnyk Akademii pratsi, sotsialnykh vidnosyn i turyzmu 54 (in Ukrainian).
18. Shumliaieva I, 'Reformuvannia terytorialnoho ustroiu v Ukraini yak chynnyk udoskonalennia orhanizatsii vlady na mistsevomu rivni' (2011) 2 Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia 234 (in Ukrainian).

Theses

19. Hetman A, 'Konstytutsiino-pravovi zasady administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy' (avtoref dys kand yuryd nauk, 2013) 22 (in Ukrainian).
20. Huban R, 'Stanovlennia ta rozvytok administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy v XX – na pochatku XXI stolittia (istoryko-pravove doslidzhennia)' (dys d-ra yur nauk, 2018) 601 (in Ukrainian).
21. Zastavetska L, 'Transformatsiia systemy rozseleennia rehionu v umovakh udoskonalennia administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy (na prykladi Ternopilskoi oblasti)' (avtoref dys kand heohr nauk, 2008) 12 (in Ukrainian).
22. Zhovnirchuk Ya, 'Rozvytok terytorialnoi orhanizatsii mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini' (dys kand nauk z derzh upr, 2005) 137 (in Ukrainian).

Conference papers

23. Kalynovskiy B, 'Terytorialni ustroi ta mistseve samovriaduvannia v Ukraini: suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku' v *VII Mizhnarodna naukova konferentsiia studentiv ta molodykh vchenykh. Vid hromadianskoho suspilstva – do pravovoi derzhavy. Zbirnyk tez* (27 kvitnia 2012 r.) (in Ukrainian).

Serhii Potapenko

LEGAL STATUS OF TERRITORIES OF TERRITORIAL COMMUNITIES
IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL SYSTEM
UKRAINE

ABSTRACT. The concept of the reform of local self-government and the territorial organization of power in Ukraine provides for the establishment of a new administrative-territorial system in the administrative-territorial units of three levels: community (basic Level), district and region (Autonomous Republic of Crimea, region, city Kyiv and Sevastopol). At the same time, at the level of laws of Ukraine in the normative circulation entered by legal structures: "the formed territorial community", "disbanded territorial Community", "territorial community", "territorial of united community", legal status and place in the system of territorial organization of Ukraine is uncertain.

As a result, there was a scientific problem on finding the legal nature of the legal structures and their ratios with existing links of the administrative-territorial system of Ukraine.

The purpose of the article is to establish the legal status of territorial communities, their legal nature, characteristic features and finding out their place in the territorial system of Ukraine.

It is emphasized that the united territorial community is a variety of a territorial community that is a social community. It is argued that the formation and disordering of the territorial community has its object not a territorial community as a social community (community residents), and the organization (consolidation) of its territory, and therefore does not lead to the formation or termination of the united territorial communities.

It was found the formed united territorial communities became the basis for the definition of administrative centers and approval of territorial communities. It is substantiated that approval by the Government of territorial communities is not a solution to the issues of an administrative-territorial system, and therefore did not lead to the territorial community with the status of an administrative-territorial unit.

It is analyzed the boundaries of territorial communities are conditional and determined by the established limits of rural and settlement councils as administrative-territorial units. It is highlighted that territorial communities are the object of the state land cadaster, which gives them an independent legal status.

As a result, conclusions were made that the territory of the territorial community is an intermediate link in the process of reforming the system of administrative-territorial system of Ukraine, which partially performs the function of the basic administrative unit – territorial community, to determine the spatial basis of the competence of the territorial community and the jurisdiction of its local self-government bodies to solve local issues.

KEYWORDS: administrative-territorial unit; local community; united territorial community; territorial community; the territory of the united territorial community; land management project for the establishment of boundaries of territorial communities; comprehensive plan for spatial development of territorial community.