



УКРАЇНА

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

«ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО»

61024, м. Харків-24, вул. Пушкінська, 77;  
телефон (057) 704-92-93, факс (057) 704-11-71, e-mail: kancel@nula.edu.ua

№ \_\_\_\_\_

На № \_\_\_\_\_

Голові Комітету  
Верховної Ради України  
з питань державного будівництва  
та місцевого самоврядування

Д.В. Жванії

*Шановний Давиде Вазасвичу!*

На Ваш запит № 04-16/14-142 від 17.01.2014 р. надсилаємо відповідь яку підготував к.ю.н., доцент кафедри державного будівництва Соляник К.Є.

Додаток: 4 стор.

Проректор  
з наукової роботи

А.П. Гетьман



## **Науково-правовий висновок**

щодо законопроекту «Про право територіальних громад на об'єднання»

Розглянувши звернення голови комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування Д. Жванія № 04-16/14-142 від 17 січня 2014 року стосовно законопроекту № 3849 «Про право територіальних громад на об'єднання», повідомляємо наступне.

Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом 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. Ця норма Основного Закону визначає, що право на місцеве самоврядування належить або територіальній громаді села, селища, міста, або добровільному об'єднанню у сільську громаду жителів кількох сіл. Це положення деталізовано також у статтях 1, 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Згідно рішення Конституційного Суду України від 8 червня 2002 року № 12-рп/2002 (справа про об'єднання територіальних громад) положення ст. 140 Конституції України не встановлюють порядку об'єднання або роз'єднання самих територіальних громад, що має регулюватися законом. Проте це не усуває конституційного положення про визначення місцевого самоврядування й чітко окреслених суб'єктів його здійснення. Таким чином, норми законопроекту, що надають право на здійснення місцевого самоврядування добровільному об'єднанню територіальних громад не лише сіл, можуть бути реалізовані тільки після внесення змін до Конституції України.

Автори законопроекту у п. 1 Пояснювальної записки визначають територіальну громаду як адміністративно-територіальну одиницю, в той час як це за діючою Конституцією України – основний суб'єкт місцевого самоврядування, який характеризується просторовою (територіальною) ознакою. Можливо у проект закону закладалося поняття «громади» дійсно як

адміністративно-територіальної одиниці, але на сьогодні це є лише перспективним нормотворенням, що закріплено у Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні. Методологія правового регулювання об'єднання адміністративно-територіальних одиниць відрізняється від регулювання об'єднання суб'єктів місцевого самоврядування.

В законопроекті закладається принцип добровільності об'єднання територіальних громад (ст.2), але одночасно державне фінансування надається лише тим громадам, об'єднання яких визначено перспективним планом формування територіальних громад відповідного регіону (ст. 9). Сам же план формується Радою Міністрів АРК та обласною державною адміністрацією (ст. 10). Враховуючи, що об'єднання територіальних громад передбачає комплекс заходів організаційного, правового й матеріально-фінансового характеру, що неможливо здійснити за рахунок бюджету місцевого самоврядування територіальних громад, які об'єднуються (в переважній більшості випадків), законопроект фактично визначає право обласних державних адміністрацій визначати конкретні територіальні громади, які мають об'єднуватися.

Законопроект також поверхово розкриває основні питання, що підлягають регулюванню при об'єднанні територіальних громад й взагалі уникає процедурних питань, що мають регулюватися саме цим законодавчим актом. Більше того, ведучи мову про об'єднання територіальних громад, автори уникнули питання їх роз'єднання. Як свідчить досвід зарубіжних країн, зокрема Французької Республіки, ініціювання процесу об'єднання певних територіальних колективів завжди породжує процес роз'єднання інших.

Об'єднання територіальних громад приводить до формування нового суб'єкту місцевого самоврядування, позбавляє самостійного права на здійснення самоврядування територіальної громади, яка об'єднується, створює необхідність формування нових органів місцевого самоврядування, перерозподіл доходів та видатків бюджетів місцевого самоврядування,

здійснення управління комунальною власністю тощо. Іншими словами, об'єднання приводить до інституційних змін в організації здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою, що потребує прийняття рішення всією громадою на референдумі (що на сьогодні зафіксовано в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Автори ж вважають, що таке питання носить другорядний характер й безпідставно позбавляють існуючого права вирішувати його на місцевому референдумі територіальною громадою.

Враховуючи необхідність комплексного й всебічного підходу у розробці законопроектів, в проекті закону «Про право територіальних громад на об'єднання» мають знайти свого відображення також такі питання:

- процедура роз'єднання територіальних громад;
- можливість входження нової територіальної громади до існуючого об'єднання або вихід однієї громади з такого об'єднання, закріплення відповідної процедури;
- процедура передачі права обласній та районній раді вирішувати питання спільної комунальної власності від імені новоствореної територіальної громади (об'єднання або роз'єднання);
- визначення умов застосування актів органів місцевого самоврядування та програм розвитку територіальних громад на відповідній території після об'єднання територіальних громад;
- процедура змін установчих документів та порядку управління комунальними підприємствами, установами, організаціями;
- основи визначення місця реєстрації та місця перебування в об'єднаній територіальній громаді;
- застосування місцевих податків та зборів щодо всіх жителів об'єднаних територіальних громад;
- визначення особливостей об'єднання територіальних громад (1) межі яких безпосередньо межують між собою або територіальна громада за своєю територією входить в межі іншої та (2) коли територіальні

громади є сусідніми, але між ними існує інша територія, що не підпадає під юрисдикцію жодної із територіальних громад, що об'єднуються.

До речі, остання позиція на сьогодні вважається найпроблемнішою з огляду процедури об'єднання територіальних громад. Саме запровадження в Конституції України терміну «громада» як адміністративно-територіальної одиниці, що включає межі населеного пункту та території навколо нього, створить можливим об'єднання територіальних громад всіх рівнів на основі добровільності та повсюдності місцевого самоврядування. В іншому випадку норми законопроекту, що розглядаються не можливо буде застосувати на практиці.

Висновок підготовлено, кандидатом юридичних наук, доцентом кафедри державного будівництва Солянником К.Є.

**Завідуюча кафедрою**

**С.Г. Серьогіна**