

значення порядок приєднання до спроможних об'єднаних територіальних громад інших територіальних громад без проведення перших виборів до міської ради. Для цього вказаним проектом Закону пропонується прирівняти територіальні громади міст обласного значення до спроможних об'єднаних територіальних громад.

Підсумовуючи усе вище сказане, можна стверджувати, що Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України прийнята значна кількість нормативно-правових актів, що дають змогу реалізовувати реформу децентралізації влади. Аналіз бюджетної децентралізації та продовження процесів реформування місцевого самоврядування в Україні є підтвердженням того, що цей процес, на сьогоднішній день, є проривом у місцевому самоврядуванні. Однак, як свідчить практика, все ж існує низка законодавчих перешкод, які стоять на шляху її повноцінної реалізації, що зумовлює необхідність конкретних кроків Уряду для зменшення їх впливу.

**Богашева Н.В.**

*кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник,  
науковий консультант*

*Апарату Касаційного адміністративного суду  
у складі Верховного Суду*

**Ключковський Ю.Б.**

*кандидат фізико-математичних наук,  
старший науковий співробітник,  
доцент кафедри загальнотеоретичного правознавства  
і публічного права*

*Національного університету  
«Києво-Могилянська академія»*

## **ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ДЗЕРКАЛІ СУДОВИХ РІШЕНЬ**

1. Хоча об'єднання територіальних громад вважається однією з успішних реформ в Україні, у цьому процесі виникає низка проблем, породжених часто недосконалістю нормативного регулювання та непослідовною практикою його реалізації. Відповідні юридичні спори стають предметом розгляду адміністративними судами. Аналіз судової практики дозволяє виявити недоліки законодавства і підходів до його застосування, а також привертає увагу до більш загальних правових проблем. Тут коротко зазначені окремі проблеми, виявлені судами чи помітні при уважному розгляді судових рішень.

2. У першу чергу слід відзначити неузгодженість процедури об'єднання територіальних громад, встановленої Законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад», з засадами адміністративно-територіального устрою, визначеного Конституцією України. Відповідно до Конституції, кожне село є адміністративно-територіальною одиницею, а об'єднана громада утворюється у складі кількох сіл. Таким чином, мешканці села, які утворили територіальну громаду з іншими селами, уже скористалися своїм правом на об'єднання. Водночас процедура подальшого об'єднання такої (вже об'єднаної) територіальної громади з іншими (можливо, також уже об'єднаними) жодним чином не враховує інтересів мешканців окремих сіл.

Так, у процесі утворення Мар'янівської об'єднаної селищної громади Горохівського району Волинської області мешканці одного з сіл, яке входить до складу Цегівської сільської ради, під час громадського обговорення одногolosно проголосували проти об'єднання, однак Цегівська сільська рада прийняла позитивне рішення щодо об'єднання. При розгляді справи за позовом щодо визнання рішення Цегівської сільської ради протиправним Волинський окружний адміністративний суд [1] зайняв позицію формального дотримання закону, не знайшовши порушення у діях сільської ради, і відмовив у задоволенні позову. Однак слід зауважити, що неврахування думки мешканців окремого села (за Конституцією – окремої адміністративно-територіальної одиниці) визначає також і майбутню тенденцію вирішення питань об'єднаною територіальною громадою шляхом прийняття рішень більшістю при ігноруванні інтересів менших поселень, які, можливо, раніше були окремими територіальними громадами і, відповідно до Конституції, зберігають статус адміністративно-територіальних одиниць. Нагадаємо тлумачення Конституційним Судом України частини першої статті 133 Конституції, відповідно до якого «адміністративно-територіальна одиниця – це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [2].

Цікаво, що у мотивувальній частині свого рішення Волинський окружний адміністративний суд висловив позицію, що «у разі небажання жителів певного села до входження до нової територіальної громади, вони не позбавлені права та можливості ініціювати вихід із даної сільської ради та входження до іншої» [1]. Однак при цьому суд не взяв до уваги, що, відповідно до пункту 7 Прикінцевих положень Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], можливість прийняти рішення про вихід з об'єднаної громади за певних умов має лише територіальна громада, яка взяла участь в об'єднанні, а не мешканці окремого села, яке не мало власної

територіальної громади. Зауважимо, що питання існування «старих» територіальних громад у складі об'єднаної також законодавчо не врегульоване (пункт 1 частини першої статті 4 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад має нечітке формулювання).

Серед невирішених належним чином питань адміністративно-територіального устрою, поряд з відомими проблемами з недотриманням меж районів та міст обласного значення при утворенні об'єднаних громад, слід згадати також питання щодо дотримання певної ієрархії типів поселень. Зокрема, чи припустимим є належність *селища* (тим більше селища міського типу, які все ще існують «традиційно») до *сільської* об'єднаної територіальної громади? Так, Перспективним планом формування територій громад Житомирської області у Радомишльському районі було передбачено утворення Вишневицької сільської об'єднаної громади, до складу якої має увійти селище міського типу Городок; цей факт (хоча й без відповідної оцінки) встановлений Житомирським окружним адміністративним судом [4].

3. Відповідно до статті 140 Конституції України, об'єднання кількох поселень в єдину громаду може відбуватися виключно добровільно. Стаття 3 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [5] визначає суб'єктами такого об'єднання лише «суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст»; інші органи не наділені правосуб'єктністю у вирішенні питань об'єднання громад.

Однак на практиці істотний вплив на склад об'єднаної громади та процес об'єднання чинять обласні державні адміністрації через механізм висновку щодо відповідності Конституції та законам проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад, розробленого суб'єктами об'єднання.

Так, Львівська обласна державна адміністрація відмовилася надати висновок щодо відповідності Конституції та законам України проекту об'єднання в єдину Павлівську територіальну громаду двох сіл Радехівського району, яке не було передбачене Перспективним планом формування територій громад Львівської області. Клопотання відповідної сільської ради щодо зміни перспективного плану у цій частині було відхилене. На жаль, Львівський окружний адміністративний суд з формальних підстав не підтримав позицію громади; суд, зокрема, зазначив, що відповідне повноваження Львівської облдержадміністрації та обласної ради «відноситься до виключних, дискреційних повноважень суб'єкта владних повноважень», у здійсненні яких суд втручатися не може [6]. Зазначимо, що, відповідно до статті 7 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» надання висновку є імперативним (обов'язковим до виконання) повноваженням облдержадміністрації, заснованим на перевірці нормативних критеріїв, а не в межах розсуду (дискреції) цього органу. Вважаємо,

що у разі дотримання вимог закону адміністрація зобов'язана надати позитивний висновок незалежно від перспективного плану, який має рекомендаційний характер.

Подібна ситуація (з таким же наслідком для відповідних громад) відображена у цитованому вище рішенні Житомирського окружного адміністративного суду [4].

4. Процеси об'єднання територіальних громад складні і тривалі, у них неминуче проявляється зіткнення конкурентних інтересів різних суб'єктів об'єднання. При об'єднанні великої кількості суб'єктів в єдину громаду трапляються випадки, коли деякі з суб'єктів змінюють свою позицію і відмовляються від участі в об'єднанні, скасовуючи свої ж попередні рішення. Такі ситуації породжують спори, розв'язувати які доводиться судам.

Так, наприклад, у 2016 році був започаткований процес утворення Визирської об'єднаної територіальної громади за участі чотирьох сільських та однієї селищної громад Лиманського району Одеської області. Однак через певний час у 2018 році Новобілярська селищна рада своїм рішенням припинила участь селищної громади у процесі об'єднання, а Сичавська сільська рада призупинила свою участь. Три сільські ради були змушені розпочати процедуру об'єднання спочатку з новим складом суб'єктів. При цьому виник спір щодо декількох питань: по-перше, чи попередньо прийняте рішення про участь в об'єднанні може бути скасоване (і на якому етапі), чи таке рішення, будучи один раз прийнятим, має необоротний характер; по-друге, чи відмова одного суб'єкта від участі в об'єднанні є підставою для припинення попередньої процедури об'єднання і початку нової, із звуженим складом суб'єктів. Судова практика виявилася неоднозначною; суд першої інстанції визнав незаконним початок нової процедури, тоді як апеляційний суд кваліфікував зазначені дії як обґрунтовані і правомірні, хоча й такі, що не врегульовані законодавчо [7].

Водночас в іншому випадку (Варвинський район Чернігівської області) процедури об'єднання були розпочаті на підставі рішення Варвинської селищної ради щодо пропозиції об'єднання в єдину громаду усіх громад району (до початку об'єднання до складу району входило, крім Варвинської селищної, 14 сільських громад). Однак у процесі об'єднання без зміни початкових рішень взяли участь лише три громади – селищна і дві сільські. Рішенням суду апеляційної інстанції, підтвердженим позицією Касаційного адміністративного суду, зазначені дії визнані правомірними [8].

5. Наведені приклади становлять лише частину тих спірних ситуацій, що виникають у процесах об'єднання територіальних громад, які доводилося вирішувати судам. Не завжди судова практика була послідовною. Причина цього – недостатня чіткість нормативного регулювання, відсутність у Законі «Про добровільне об'єднання територіальних громад» положень, на підставі яких такі спори могли б

бути вирішені однозначно. Як це часто буває, недостатня якість закону спричиняє порушення принципу юридичної визначеності, створює ситуації, коли суб'єкт відповідних правовідносин не може передбачити належним чином наслідки власних (і не лише власних) дій. При цьому часто втрачається основна мета об'єднання громад – забезпечення кращих умов життя громадян.

Висновок, якого доходимо, очевидний: судова практика розгляду спорів щодо об'єднання територіальних громад повинна стати основою для вдосконалення законодавства, підвищення його якості. На жаль, така діяльність не увійшла у практику Верховної Ради України.

### Література:

1. Рішення Волинського окружного адміністративного суду від 1 жовтня 2018 року. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77015254>.
2. Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій). *Офіційний вісник України*. 2001. № 29. Ст.1327.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (в редакції від 01.05.2019 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
4. Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 19 грудня 2018 року. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/79012021>.
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII (в редакції від 01.01.2019 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
6. Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 2 жовтня 2018 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77080631>.
7. Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 13 грудня 2018 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78624343>.
8. Постанова Верховного Суду від 24 жовтня 2018 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77375587>.