

*Поляруш-Сафроненко С. О.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри конституційного права та теоретико-правових дисциплін  
Білоцерківського національного аграрного університету*

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ДЖЕРЕЛА ДОСЛІДЖЕННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**Анотація.** У статті розглянуто нормативно-правові джерела дослідження об'єднаних територіальних громад. Автором сформульовано і розкрито ознаки та визначення названих джерел. Серед ознак пропонується розглянути такі: 1) міжнародні договори, закони, підзаконні нормативно-правові акти; 2) закріплення, регулювання і охорона правових відносин; 3) порядок об'єднання і функціонування територіальних громад в системі місцевого самоврядування. Нормативно-правові джерела дослідження об'єднаних територіальних громад в системі місцевого самоврядування запропоновано визначати як міжнародні договори і національні нормативно-правові акти які закріплюють, регулюють і охороняють правові відносини між суб'єктами щодо порядку об'єднання і функціонування територіальних громад в умовах децентралізації повноважень і фінансування.

Проведено аналіз міжнародних та внутрішніх національних правових норм в яких закріплені правила порядку ініціювання, об'єднання названих територіальних громад та приєднання до спроможних суміжних територіальних громад. Видами нормативно-правових джерел проведеного дослідження є міжнародні договори та національні закони і підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють порядок утворення і функціонування об'єднаних територіальних громад. Серед міжнародних договорів досліджується Європейська хартія місцевого самоврядування. До національних нормативно-правових джерел віднесено: 1) Конституцію України; 2) Цивільний кодекс (ЦК) України; 3) закони : а) Про місцеве самоврядування в Україні від 21 травня 1997 р.; б) Про місцеві державні адміністрації від 9 квітня 1999 р.; в) Про транскордонне співробітництво від 24 червня 2004 р.; г) Про співробітництво територіальних громад від 17 червня 2014 р.; д) Про добровільне об'єднання територіальних громад від 5 лютого 2015 р. та інші.

**Ключові слова:** нормативно-правові акти, міжнародно-правові договори, конституційні правові норми, норми законів, норми підзаконних нормативно-правових актів, об'єднані територіальні громади та ін.

**Постановка проблеми.** Питання нормативно-правових джерел дослідження об'єднаних територіальних громад в системі місцевого самоврядування має теоретичне і практичне значення. Теоретичне значення полягає в необхідності вивчення прогалів в праві щодо урегулювання правовідносин децентралізації, а практичне – в потребі удосконалення нормативно-правових актів і правового регулювання названих правовідносин.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Останні дослідження названої проблеми містяться в працях авторів, які

вивчали систему місцевого самоврядування і її елементи. Серед них роботи таких вчених: М. Баймуратова, О. Батанова, С. Бостана, Н. Камінської, І. Кресіної, Н. Мішиної, А. Селіванова, В. Федоренка, О. Чернеженко та ін.

Мета і завдання статті. Метою дослідження є нормативно-правові акти, міжнародні договори, правові звичаї та інші джерела, що закріплюють і регулюють порядок утворення і функціонування територіальних громад в умовах децентралізації місцевого самоврядування. Для реалізації поставленої мети пропонується вирішити такі задачі: а) проаналізувати авторські праці та нормативно-правові акти щодо порядку утворення і функціонування територіальних громад; б) сформулювати ознаки та визначення нормативно-правових джерел дослідження об'єднаних територіальних громад в системі місцевого самоврядування; в) запропонувати висновки і рекомендації по результатах дослідження.

**Виклад основного матеріалу.** Питання нормативно-правового регулювання порядку утворення і функціонування територіальних громад досліджували вчені правознавці. Так, М. Баймуратов вважає, що розвиток інституту місцевого самоврядування в Україні регулюється нормами конституції, законів та підзаконних нормативно-правових актів. На його думку, національне законодавство багатьох сучасних держав регулює питання місцевого значення від вирішення яких залежить стабільне функціонування територіальних громад та питання, які не є безпосередньо місцевими і право вирішувати їх відповідно до закону делегуються органам місцевого самоврядування [1, с. 57, 63].

Отже, на думку М. Баймуратова, міжнародними договорами і національними нормативно-правовими актами регулюються як питання, що належать до компетенції місцевого самоврядування, так і ті вирішення яких відповідно до закону мають здійснювати органи місцевого самоврядування.

О. Батанов підкреслює роль і значення Конституції України щодо розвитку компетенції місцевого самоврядування в умовах сучасних модернізаційних процесів та вважає, що на конституційному рівні необхідно закріпити положення про гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади у власних інтересах та під свою відповідальність або відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення на підставі і в межах Конституції і законів України. Він пропонує впровадити негативне регулювання компетенції місцевого самоврядування за принципом «дозволено все, що не заборонено законом» [2, с. 79]. О. Батанов в науковій праці

щодо проблеми реформи конституційної моделі місцевого самоврядування підкреслює, що проблему ефективного функціонування органів публічної влади та управління в Україні не може бути вирішено без докорінного реформування конституційно-правового статусу місцевого самоврядування. В якості такого реформування О. Батанов пропонує надати регіональним представницьким територіальним громадам області і району право створювати власні виконавчі органи, що перетворило б їх на самодостатніх та дієздатних суб'єктів місцевого самоврядування, які б могли повноцінно представляти та реалізовувати спільні інтереси територіальних громад [3, с. 24].

Отже, О. Батанов вважає за необхідне на регіональному рівні місцевого самоврядування створювати виконавчі самоврядні органи, які б мали повноваження самостійно здійснювати виконавчі функції в спільних інтересах територіальних громад та обласних і районних рад, а не делегувати їх обласним і районним державним адміністраціям.

С. Бостан, досліджуючи форму територіальної організації публічної влади в державі поділяє думку більшості авторів щодо унітарної форми державного територіального устрою і вважає, що унітарні держави є централізовані, децентралізовані та відносно децентралізовані. На його думку, централізованою є держава, де на всіх територіальних рівнях управління здійснюється адміністрацією, що призначається вищими органами виконавчої влади. Децентралізованою унітарною державою є держава де місцеві органи влади формуються незалежно від центральних органів, обираються як правило населенням та користуються значними повноваженнями у вирішенні місцевих питань. Відносно децентралізованою є держава де поєднується пряме державне управління на місцях з місцевим самоврядуванням, де на вищому обласному та середньому районному рівнях одночасно функціонують органи виконавчої влади держави та органи місцевого самоврядування [4].

Отже, враховуючи позицію С. Бостана, можна зробити висновок, що діюче законодавство України регулює на місцевому рівні діяльність публічної влади відносно централізованої форми державного устрою.

Н. Камінська, досліджуючи поняття і основні тенденції розвитку європейського муніципального права в європейському правовому просторі, підкреслює, що виходячи з досвіду європейських країн, практики проведення демократичних реформ, можна виокремити тенденції оптимізації їх територіальної організації влади, активізації правосуб'єктності територіальних громад, адміністративно-територіальних одиниць, посилення децентралізації владних повноважень, що покладає особливі завдання на так звані «регіональні та місцеві структури» [5, с. 227]. Підсумовуючи, Н. Камінська робить висновок про те, що природа європейської системи місцевого і регіонального самоврядування сприяє потребі розмежовувати національне конституційне і муніципальне право та європейське муніципальне право. Питання потребує більш детального вивчення [5, с. 242].

Отже, Н. Камінська досліджує питання правового регулювання територіальних громад місцевого самоврядування в європейському правовому просторі і наголошує на потребі більш детального вивчення європейської системи місцевого і регіонального самоврядування.

І. Кресіна та О. Стойко вважають, що відносини регіональної політики та функціонування публічної влади в Україні регу-

люються законами та іншими нормативно-правовими актами. Серед законів вони виділяють: а) Про стимулювання розвитку регіонів від 8 вересня 2005 р.; б) Про місцеві державні адміністрації від 9 квітня 1999 р.; в) Про місцеве самоврядування в Україні від 21 травня 1997 р.; г) Про Генеральну схему планування території України від 7 лютого 2002 р.; р) Про державні цільові програми від 18 березня 2004 р.; д) Про транскордонне співробітництво від 24 червня 2004 р.; е) Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України від 23 березня 2000 р. та ін. [6, с. 12–13].

Отже, І. Кресіна та О. Стойко до нормативно-правових джерел дослідження об'єднаних територіальних громад в системі місцевого самоврядування відносять діючі закони, що регулюють процеси децентралізації на регіональному і місцевому рівнях.

Н. Мішина досліджує конституційну регламентацію місцевого самоврядування в Україні та аналізує сучасний етап розбудови демократичної держави і реформування місцевого самоврядування, пропонує подальше дослідження в напрямку такого реформування [7].

Отже, Н. Мішина етапи реформування місцевого самоврядування в Україні і пропонує конституційні джерела нормативно-правового удосконалення місцевого самоврядування та його системи.

А. Селіванов, досліджуючи повну і виключну компетенцію місцевого самоврядування як мету децентралізації, позитивно оцінює намагання державницьких і громадянських структур суспільства впроваджувати європейську модель децентралізації повноважень в Україні, що раніше належало лише державі та її суб'єктам. Він наголошує на потребі локального нормативно-правового регулювання суспільних відносин суб'єктів публічної влади у випадках коли йдеться про земельні ресурси, торгівлю населення власними продуктами споживання, охорону навколишнього середовища, вивіз побутового сміття, будівництво та забудову місцевої території та інше. Для досягнення ефективного управління у центрі і на місцях потрібне обов'язкове розмежування функціональної діяльності суб'єктів публічної влади, які наділені власною компетенцією оскільки вона використовується як правовий засіб для досягнення повного позитивного результату у виключній компетенції місцевого самоврядування [8].

Отже, А. Селіванов наголошує на нормативно-правовому розмежуванні повноважень органів публічної влади на муніципальному рівні, що визначає потребу створення на регіональному рівні виконавчих органів місцевого самоврядування, тобто районних і обласних виконавчих комітетів відповідних рад.

В. Федоренко, О. Чернеженко вважають, що в Україні проголошено курс на децентралізацію і здійснюються кроки щодо її реалізації. Послідовні кроки в цьому напрямку здійснювали: парламент, президент, уряд. Названі кроки можна охарактеризувати прийняттям: 1) Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження КМ України від 1 квітня 2014 р.; 2) Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження КМ України від 18 червня 2014 р.; 3) Про співробітництво територіальних громад : закон України від 17 червня 2014 р.; 4) Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України від 5 лютого 2015 р.; 5) Про Кон-

ституційну комісію : указ Президента України від 3 березня 2015 р.; 6) Питання Конституційної комісії : указ Президента України від 31 березня 2015 р. та інші [9, с. 38].

Отже, В. Федоренко, О. Чернеженко серед нормативно-правових джерел дослідження об'єднаних територіальних громад в системі місцевого самоврядування називають закони і підзаконні нормативно-правові акти на рівні указів Президента України та постанов і розпоряджень КМ України.

А. Олійник серед нормативно-правових актів виділяє міжнародні і національні джерела. До міжнародних джерел відносять: 1) Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р.; 2) Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16.12.1966 р.; 3) Договір про Європейський Союз та ін. та ін. До національних джерел конституційної свободи підприємницької діяльності в Україні А. Олійник відносить: 1) Конституцію України 1996 р.; 2) Господарський кодекс України; 3) Цивільний кодекс України; 4) закони України: а) Про економічну самостійність Української РСР від 03 серпня 1990 р.; б) Про підприємство від 07 лютого 1991 р.; в) Про господарські товариства від 19 вересня 1991 р.; г) Про колективне сільськогосподарське підприємство від 14 лютого 1992 р.; г) Про сільськогосподарську кооперацію від 17 липня 1997 р.; д) Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань від 15 травня 2003 р.; и) Про ліцензування видів господарської діяльності від 02 березня 2015 р.; і) Про акціонерні товариства від 17 вересня 2008 р.; й) Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю від 06 лютого 2018 р. та ін. [10, с. 197].

Отже, А.Ю. Олійник розглядає нормативно-правові джерела конституційної свободи на підприємницьку діяльність як міжнародні договори та національні нормативно-правові акти (закони і підзаконні нормативно-правові акти).

Як підсумок, можна сформулювати ознаки та визначення нормативно-правових джерел дослідження об'єднаних територіальних громад в системі місцевого самоврядування. До ознак нормативно-правових джерел дослідження об'єднаних територіальних громад слід віднести: 1) міжнародні договори, закони, підзаконні нормативно-правові акти; 2) закріплення, регулювання і охорона правових відносин; 3) порядок об'єднання і функціонування територіальних громад в системі місцевого самоврядування.

Міжнародні договори є джерелом дослідження об'єднаних територіальних громад. Одним з таких джерел слід вважати Європейську хартію місцевого самоврядування (далі Хартія) від 15 жовтня 1985 року. В Хартії закріплюється, що принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві та в конституції країни-учасниці і характеризує міжнародні стандарти (ст. 2) [12]. Вивчення міжнародних правових стандартів у певній сфері вимагає не лише визначення їх змісту, а й дослідження їх джерел (актів міжнародного права) та їх правової природи, а також класифікації цих стандартів. Найбільш очевидним є поділ масиву міжнародних стандартів на універсальні (глобальні, адресовані усім державам світу) та регіональні (спрямовані до держав певного географічного регіону). Зокрема, європейські міжнародні правові стандарти найбільш адаптовані до національних систем права держав Європи, а тому мають особливе значення для України [13, с. 38]. На думку Р. Бедрія, в Україні відбувається реформування системи публічної влади. Для належної реалізації започаткова-

них реформ необхідні зміни до Конституції України в частині децентралізації влади, які були б базою для подальших законодавчих новел у цьому напрямі [13, с. 63].

Серед національних нормативно-правових джерел слід назвати: 1) Конституцію України; 2) Цивільний кодекс (ЦК) України; 3) закони : а) Про місцеве самоврядування в Україні від 21 травня 1997 р.; б) Про місцеві державні адміністрації від 9 квітня 1999 р.; в) Про транскордонне співробітництво від 24 червня 2004 р.; в) Про співробітництво територіальних громад від 17 червня 2014 р.; г) Про добровільне об'єднання територіальних громад від 5 лютого 2015 р.; г) Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост від 14 липня 2021 р. та ін.; 4) укази Президента України: а) Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 р.; б) Про Конституційну комісію від 3 березня 2015 р.; 6) Питання Конституційної комісії від 31 березня 2015 р. та ін.; 5) постанови і розпорядження КМ України: а) Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р.; б) План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 18 червня 2014 р.; 6) інші нормативно-правові акти: а) Статут територіальної громади міста Харкова; б) Положення про старосту тощо.

Правові відносини щодо порядку об'єднання і функціонування територіальних громад в системі місцевого самоврядування закріплюються, регулюються і охороняються з метою децентралізації регіональної і місцевої публічної влади в Україні.

**Висновки.** Підводячи підсумок проведеного дослідження слід запропонувати такі висновки і рекомендації.

1. Нормативно-правові джерела дослідження об'єднаних територіальних громад в системі місцевого самоврядування – це міжнародні договори і національні нормативно-правові акти які закріплюють, регулюють і охороняють правові відносини між суб'єктами щодо порядку об'єднання і функціонування територіальних громад в умовах децентралізації повноважень і фінансування.

2. Видами нормативно-правових джерел дослідження об'єднаних територіальних громад є міжнародні договори та національні закони і підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють порядок утворення і функціонування об'єднаних територіальних громад.

3. Запропоновані по тексту рекомендації сприятимуть удосконаленню системи нормативно-правових джерел дослідження об'єднаних територіальних громад в системі місцевого самоврядування.

#### *Література:*

- Баймуратов М. О. До питання про вибір національної моделі місцевого самоврядування (частина перша). *Публічне право*. 2015. № 3 (19). С. 57–65.
- Батанов О. В. Роль і значення Конституції України у розвитку компетенції місцевого самоврядування в умовах сучасних модернізаційних процесів. *Публічне право*. 2015. № 3. С. 72–80.
- Батанов О. В. Деякі концептуальні проблеми реформи конституційної моделі місцевого самоврядування в сучасній Україні. *Публічне право*. 2015. № 2(18). С. 18–25.
- Бостан С. Форма територіальної організації публічної влади в державі: проблеми теорії та практики. *Публічне право*. 2015. № 2(18). С. 26–36.

5. Камінська Н. В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна : монографія. Київ, 2012. 413 с.

6. Кресіна І., Стойко О. Перспективи децентралізації влади у контексті регіональної політики України. Чи йдемо в Європу? *Публічне право*. 2015. № 2(18). С. 12–17.

7. Мішина Н. Конституційна регламентація місцевого самоврядування в Україні : сучасність та перспективи. *Публічне право*. 2015. № 3(19). С. 66–71.

8. Селіванов А. Мета децентралізації – повна і виключна компетенція місцевого самоврядування. *Публічне право*. 2015. № 3(19). С. 34–39.

9. Федоренко В., Чернеженко О. Реформа місцевого самоврядування та територіальна організація публічної влади в контексті децентралізації: досвід Польщі для України (частина перша). *Публічне право*. 2015. № 2(18). С. 37–44.

10. Олійник А. Ю. Конституційна свобода особи на підприємницьку діяльність як наукова проблема. *Проблеми публічного та приватного права* : колективна монографія / за заг. ред. Н. В. Мішиної. Львів-Торунь : Ліга-Прес, 2021. С. 175–215.

11. Олійник А. Ю. Джерела дослідження конституційної свободи особи на підприємницьку діяльність. *Право і суспільство*. 2018. № 6. С. 39–45.

12. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург ; Київ : Вид-во Ради Європи ; К.І.С., 2015. 58 с.

13. Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні [Текст] : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (20 грудня 2019 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. М. Микієвича, проф. О. Сушинського, доц. Р. Бедрія. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2020. 300 с.

### **Poliarush-Safronenko S. Regulatory sources of research of united territorial communities in the system of local self-government**

**Summary.** The article considers the legal sources of research of united territorial communities. The author formulates and reveals the features and definitions of these sources. Among the features it is proposed to consider the following: 1) international treaties, laws, regulations; 2) consolidation, regulation and protection of legal relations; 3) the procedure for unification and functioning of territorial communities in the system of local self-government. It is proposed to define normative-legal sources of research of united territorial communities in the system of local self-government as international agreements and national normative-legal acts which fix, regulate and protect legal relations between subjects concerning the order of association and functioning of territorial communities in decentralization, and funding. An analysis of international and domestic national legal norms has been carried out, which enshrines the rules of the procedure for initiating, uniting the above-mentioned territorial communities and joining capable adjacent territorial communities. Types of legal sources of the study are international treaties and national laws and regulations governing the formation and functioning of united territorial communities. Among the international treaties is the European Charter of Local Self-Government. National normative and legal sources include: 1) the Constitution of Ukraine; 2) Civil Code (CC) of Ukraine; 3) laws: a) On local self-government in Ukraine of May 21, 1997; b) On local state administrations of April 9, 1999; c) On cross-border cooperation of June 24, 2004; c) On cooperation of territorial communities of June 17, 2014; d) On voluntary association of territorial communities of February 5, 2015 and others.

**Key words:** normative legal acts, international legal agreements, constitutional legal norms, norms of laws, norms of bylaws, united territorial communities, etc.