

ТЕРИТОРІАЛЬНІСТЬ ДІЇ АКТИВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДЛЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Із прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015 р.) в Україні розпочався процес створення укрупнених сільських, селищних і міських територіальних громад. Станом на 1 жовтня 2016 року в державі створено 172 об'єднані територіальні громади, п'ять з яких за територією повністю поглинули район. Перспективні плани розроблені та затверджені по всіх областях України, що зумовлює завдання подальшого об'єднання в межах визначених програм.

В той же час, Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не зазнали змін щодо іншого утворення в системі адміністративно-територіального устрою. Конституційний Суд України також неодноразово підкреслював про можливість об'єднання тільки-но сільських громад, що мають суміжну територію. Практика, що мала місце в Україні до 2015 року свідчить про відсутність будь-яких подібних об'єднань, використання виключно земельного та містобудівного законодавства задля вирішення питання укрупнення адміністративно-територіальних одиниць.

Публічна влада в Україні будується за територіальною ознакою, що є основою для побудови системи органів влади, розмежування між ними компетенції, визначення меж дії нормативно-правових актів та рішень органів місцевого самоврядування. Практика формування державних інституцій свідчить про можливість створення органів на міжрегіональному рівні (область, район), але в межах існуючого адміністративно-територіального поділу України. На сьогодні в державі відсутній законодавчий акт, який би врегулював питання стосовно адміністративно-територіального і територіального поділу країни, залишаючи процес державотворення заручником сформованої радянської системи організації території.

Основний Закон визначає елементи адміністративно-територіального устрою держави: населені пункти (село, селище, місто), район, область, Автономна республіка Крим, країна в цілому, що окреслюється державним кордоном. Саме на цих рівнях діють органи державної влади та інші державні органи, органи місцевого

самоврядування, владний вплив яких обмежуються, крім іншого, територією їхньої діяльності. Нормативний вплив щодо правового регулювання суспільних відносин здійснюється у визначених межах населених пунктів, районів та областей, незалежно від належності суб'єктів впливу до відповідних територіальних громад.

Інша ситуація має місце в об'єднаних територіальних громадах. Закон передбачає визначення меж територіальних громад за відповідними межами, що окреслені перспективними планами об'єднання громад у відповідній області. За фактом залишаються існувати відповідні населені пункти, які входять до юрисдикції об'єднаної громади. При цьому територія, що розташована поза межами населеного пункту, включається до території об'єднаної територіальної громади. Таким чином, Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» запроваджується нова адміністративно-територіальна одиниця, на територію якої розповсюджується діяльність представницького органу територіальних громад, що об'єдналися й яка може збігатися з межами відповідного району, ставлячи питання про доцільність існування районної ради, як представницького органу територіальних громад району.

Конституція та інші законодавчі акти за різними галузями не передбачають можливість здійснення повноважень місцевої ради в межах юрисдикції новоутворених громад, адже територіальна організація влади в Україні передбачає юрисдикцію місцевої ради на відповідній території населеного пункту, району та області. Як результат, в правовій діяльності новостворених об'єднаних територіальних громад та їх представницьких органів виникають колізійні ситуації, що можуть заблокувати діяльність місцевого самоврядування на відповідній території. Це стосується поширення компетенції діяльності місцевої ради на територію, що знаходиться поза межами населеного пункту; поширення дії актів, програм діяльності на інші населені пункти, можливості вносити зміни і доповнення до рішень ради та її виконавчих органів, які припинили свою діяльність (ч. 8 ст. 8 зазначеного закону), вирішення питання щодо суперечностей між актами з певного питання між територіальними громадами, що об'єдналися, потреби ревізії всього масиву актів певних територіальних громад, судового захисту прав місцевого самоврядування тощо.

Необхідність проведення реформ у сфері запровадження самодостатніх, спроможних територіальних громад, як і потреба практики в цьому дозволили розпочати процес зміни базових адміністративно-територіальних одиниць здійснення муніципальної влади. Проте зміна Конституції України, як і корегування всього вітчизняного законодавства, є актуальним завданням законодавця задля успішного завершення такого

реформування. Об'єднання не може мати на меті лише отримання іншого фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, а повинно передбачати комплексне вирішення питання представницької демократії, професійного та ефективного управління, усунення дублювання повноважень, встановлення меж відповідальності органів та посадових осіб у здійсненні муніципальної політики, чіткого і зрозумілого перерозподілу повноважень між державними, регіональними та місцевими органами державної влади та місцевого самоврядування.