

**Сергієнко А. А.**  
*аспірант кафедри державного будівництва*  
*Національного юридичного університету*  
*імені Ярослава Мудрого*  
*м. Харків, Україна*

## **ЮРИСДИКЦІЯ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА ОДИНИЦЯ БАЗОВОГО РІВНЯ**

В Україні вже багато років відбуваються дискусії щодо визначення території, в межах якої реалізуються повноваження сільської, селищної, міської ради, яка є органом місцевого самоврядування відповідної територіальної громади. Стаття 140 Конституції України визначає місцеве самоврядування, як право 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. Основний Закон чітко не окреслює, чи поширюється юрисдикція органів місцевого самоврядування за межі населених пунктів, і чи мають органи місцевого самоврядування право впливу на розвиток територій, що знаходяться за межами населених пунктів. Вітчизняне законодавство, яке регулює питання діяльності органів місцевого самоврядування, йде традиційним шляхом, а саме повноваження місцевої ради та її виконавчих органів фактично обмежуються межами населених пунктів.

Станом на 01 листопада 2017 року в Україні в рамках процесу децентралізації, вже створено 402 об'єднані громади, кожна з яких складається в середньому з понад 10 населених пунктів, а окремі громади мають у своєму складі понад 50 населених пунктів. Визначення територіальної основи їх діяльності вбачається важливим, оскільки йдеться не лише про межі земельних ділянок, а й про межі поширення повноважень новостворюваних органів влади об'єднаних територіальних громад. Необхідно чітко розуміти, де закінчуються повноваження ради однієї територіальної громади, і починаються повноваження ради іншої.

У серпні 2015 р. було попередньо ухвалено проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», який суттєво змінює адміністративно-територіальний устрій. У статті 133 встановлюється, що систему адміністративно-територіального устрою складають такі одиниці: громади, райони, регіони. У чинній редакції Основного Закону визначено, що цю систему складають Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Пропонується встановити, що територія України поділена на громади; вона є первинною одиницею в системі адміністративно-територіального устрою України.

Межі районів на сьогодні чітко визначені й можна з упевненістю сказати, на яку саме територію поширюються повноваження районної влади. Подібне можна сказати і про область. І хоча вона в подальшому носитиме назву регіон,

її межі також чітко окреслено. З територіальними громадами все набагато складніше. Автори адміністративно-територіальної реформи деякі аспекти просто не взяли до уваги, які потенційно можуть в перспективі породити значні юридичні проблеми та дискусії.

Так, у Постанові Кабінету Міністрів від 8 квітня 2015 року «Про затвердження методики формування спроможних територіальних громад», яку було розроблено для реалізації Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» зазначено, що межі території спроможної територіальної громади визначаються за зовнішніми межами юрисдикції рад територіальних громад, що входять до її складу. Тобто, територія об'єднаної територіальної громади має включати їх території і бути нерозривною. Водночас, ці території включають лише території населених пунктів. Якщо ж створюється об'єднана територіальна громада з власною територією, то автоматично поглинаються території наявних на сьогодні територіальних громад сіл, селищ і міст.

Міжнародний досвід свідчить, що органи місцевого самоврядування базового рівня – гміни, комуни, волості і т. п. поширюють свої повноваження (юрисдикцію) на всю територію адміністративно-територіальної одиниці в межах якої вони діють. Це спрощує режим правового регулювання через поєднання поняття одиниця самоврядування з одиницею адміністративно-територіального устрою. Такий принцип поєднання характерний для Російської Федерації, де території муніципальних утворень в більшості суб'єктів федерації збігаються з адміністративно-територіальним поділом. Миському округу відповідає місто республіканського, крайового, обласного, окружного значення, миському поселенню – місто або селище миського типу районного значення, сільському поселенню – сільрада або сільський округ. Складовими частинами території муніципального утворення на яку поширюється юрисдикція такого утворення є сухопутні і водні простори, зокрема: землі населених пунктів муніципального утворення, на яких розташовані житлові будинки, прилеглі до них території і присадибні ділянки; землі загального користування; рекреаційні зони; землі, необхідні для розвитку поселень; інші землі в межах муніципального утворення, які забезпечують життєдіяльність населення; водні та інші об'єкти.

На жаль, в Україні досі не ухвалено закон про адміністративно-територіальний устрій і об'єднана громада по суті не є адміністративно-територіальною одиницею, як і не є такою територіальна громада. Стаття 140 Конституції України не дає можливості ввести таке поняття, як «територіальні межі територіальної громади», оскільки відповідно до неї територіальна громада є сукупністю жителів села, селища, міста.

Органи місцевого самоврядування повинні мати не декларативну, а реальну владу та повноваження. Європейська хартія місцевого самоврядування передбачає організацію місцевого самоврядування на засадах його повсюдності та субсидіарності. Перший означає, що самоврядування має охоплювати всю територію країни, а другий принцип окреслює, що органи місцевого самоврядування територіальних громад повинні самостійно вирішувати всі питання місцевого життя, за винятком тих, які можуть бути вирішені лише на вищих щаблях публічної влади – національному, регіональному чи районному.



На сьогоднішній день актуалізувалося питання повної імплементації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування у вітчизняне державотворення. Тому проект закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» передбачає передачу значної частини владних повноважень від органів державної влади обласного та районного рівнів органам влади територіальних громад. Проте без офіційного визначення меж територій об'єднаних територіальних громад реалізація переданих їм владних повноважень може істотно ускладнитися, спричинити прийняття радами громад нелегітимних рішень із земельних та інших питань, потягне суперечливу судову практику.

З метою уникнення цього, у Верховній Раді України вже зареєстровано два законопроекти № 7118 та № 7118-1. Положення урядового законопроекту (№ 7118) передбачають передачу громадам повноваження щодо розпорядження землями державної власності, які знаходяться за межами населених пунктів у межах цих громад. Однак, цим законопроектом не визначена процедура встановлення меж територіальних громад та внесення відомостей про їхні межі до Держгеокадастру. На відміну від цього документу, альтернативним проектом ці питання врегульовуються більш детально: після встановлення зовнішніх меж об'єднаних територіальних громад земля передаються до комунальної власності з можливістю передачі таких земельних ділянок у користування та власність громадянам та юридичним особам; визначається право змінювати цільове призначення ділянок приватної власності розташованих на території об'єднаних територіальних громад.

Ухвала такого закону дозволить суттєво спростити формування ключового ресурсу розвитку всіх територіальних громад, особливо сільських та селищних населених пунктів щодо земель сільськогосподарського призначення, повноправним господарем якої буде територіальна громада. Проте, вбачається, що сучасний рівень корупційної складової в управлінні земельних ресурсів, в першу чергу земель сільськогосподарського призначення, створює реальну загрозу ефективному використанню основного ресурсу держави в інтересах її власника-народу України з боку представницьких органів об'єднаних територіальних громад. У зв'язку з цим необхідно здійснити цілий комплекс заходів: визначити межі об'єднаної територіальної громади, порядок формування землевпорядної документації, режим розпайованих земельних ділянок, встановити обмеження щодо використання земель, аби уникнути корупційних ризиків тощо.

Такі замани є необхідними для нормативно-правового забезпечення сталого розвитку територіальних громад через розширення їх юрисдикції на території поза межами населених пунктів, створення умов для реалізації органами місцевого самоврядування нових можливостей, які відкрила їм бюджетна децентралізація на упорядкування та збереження територій за межами поселень. Проте, без внесення змін до Основного Закону Верховна Рада України не має можливості розглядати питання про прийняття законів: «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про комунальну власність», вносити зміни до закону «Про місцеве самоврядування в Україні», Земельного кодексу тощо з урахуванням необхідності закріплення нової адміністративно-територіальної одиниці.