

**Лялюк О. Ю.**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри державного  
будівництва Національного  
юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого, провідний  
науковий співробітник  
НДІ державного будівництва  
та місцевого самоврядування  
НАПрН України

## **ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК ЕЛЕМЕНТ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

*Постановка проблеми у загальному вигляді.* Розвиток місцевого самоврядування в напрямку набуття більшого обсягу повноважень ставить завдання щодо чіткого контролю за функціонуванням первинного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальних громад. Тільки за допомогою чіткого обліку членів територіальної громади на відповідній території, окреслення системи засобів контролю за змінами у структурі територіальної громади можливо досягти певних результатів у раціональному використанні бюджетних коштів, здійснити облік сплачених місцевих податків, послуг житлово-комунального характеру тощо. Однак такий облік не повинен обмежувати прав та свобод особи, втручатися в особисте життя особи, тому форми обліку, способи здійснення потребують постійного аналізу. Фактично в основі дослідження цих питань закладено дискусійну та невирішену до сьогодні проблему правового статусу територіальних громад, коли одні прихильники пропонують запровадити реєстрацію територіальних громад як юридичних осіб, а інші наполягають на більш широкому правовому статусі цього суб'єкта.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання сутності територіальної громади, її ознак, проблеми членства у територіальній громаді були результатом дослідження багатьох вітчизняних науковців, зокрема, О. В. Батанова<sup>1</sup>, І. І. Бодрової<sup>2</sup>, О. В. Гейди<sup>3</sup>, О. Г. Остапенко<sup>4</sup> та інших. Цей суб'єкт досліджувався переважно як теоретичний елемент. Останнім же часом він починає набувати і практичного значення. Мова йдеться про можливості формування об'єднаних територіальних громад та набуття у зв'язку з цим низки значних управлінських та матеріально-фінансових переваг, про вирішення питання щодо надання послуг членам громади, статус територіальної громади району у місті тощо. Таким чином, *метою статті є* аналіз проблематики членства у територіальній громаді, обліку членів громади.

**Викладення основного матеріалу.** Новітнє законодавство у сфері місцевого самоврядування, спрямовуючись на децентралізацію владних повноважень, намагається вирішити ряд практичних проблем. Одна з таких проблем пов'язана з функціонуванням первинного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, забезпеченням його дієвості, територіальності, самодостатності. Цей суб'єкт з'явився у вітчизняному законодавстві як данина імплементації принципу демократизму і народовладдя на місцевому рівні і його основним призначенням було підкріплення теоретичної конструкції першоджерела влади на рівні села, селища, міста. Тому і легальне визначення поняття територіальної громади, наведене у Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>5</sup>, за суб'єктивним складом сформульо-

---

<sup>1</sup> Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні / О. В. Батанов: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.;

<sup>2</sup> Бодрова І. І. Концептуальні підходи до визначення поняття територіальна громада / І. І. Бодрова // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. – Х., 2004. – Вип. 7. – 210 с.

<sup>3</sup> Гейда О. В. Види територіальних громад в Україні та особливості їх правового статусу: загальна характеристика // Європейські перспективи. – 2012. – № 3. – ч.3. – С. 9–13.

<sup>4</sup> Остапенко О. Г. Територіальні громади як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та реалізації муніципальної політики / О. Г. Остапенко, Т. М. Барановська // [Електронний ресурс] Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – № 10. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=909>.

<sup>5</sup> Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – Ст. 170.

ване досить широко, оскільки закріплено, що такий суб'єкт складається із «жителів». Поняття «житель» є більше соціальним, об'єднуючим поняттям, включає громадян України, осіб без громадянства і біженців, жінок і чоловіків, дітей і молодь, дієздатних осіб і недієздатних, тобто всіх, хто на відповідний момент проживає (постійно чи тимчасово) на території певної адміністративно-територіальної одиниці. У той же час можливість реалізації територіальною громадою її повноважень залежить від відповідних ознак (можливостей) її членів. Крім того, від цих ознак залежить рівень участі членів територіальної громади у місцевих справах. Зокрема, особи без громадянства значно обмежені у можливостях реалізації ряду індивідуальних прав (права голосувати на виборах, брати участь у формах локальної демократії тощо), що впливає на їх статус як членів територіальної громади. Вони є лише формальними членами територіальної громади.

У зв'язку з потребою унормування обліку членів територіальної громади, їх міграції тощо законодавець передає повноваження по реєстрації місця проживання особи на рівень органів місцевого самоврядування та запроваджує у зв'язку з цим реєстр територіальної громади. Згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг»<sup>1</sup> реєстр територіальної громади – це база даних, призначена для зберігання, обробки, використання визначеної цим Законом інформації, що створюється, ведеться та адмініструється органом реєстрації для обліку осіб, які проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Проблема обліку членів територіальної громади не є новою, втім дієвих засобів для цього не було запроваджено. Так, на практиці можуть виникати та часто виникають проблеми, коли особа має декілька об'єктів нерухомого житлового майна, не знімається з місця попередньої реєстрації, однак фактично проживає в іншому місці.

Ці проблеми не так суттєво виглядають, якщо вони виникають в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці та однієї територі-

---

<sup>1</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг : Закон України від 10.12.2015 р. №888-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – №3. – Ст. 30.

альної громади. Прикладом можуть бути випадки придбання особою житла в іншому районі міста (якщо місто має районний поділ) та фактичне проживання в цьому житлі без зняття з реєстрації у попередньому місті проживання, яке знаходиться у цій же самій адміністративно-територіальній одиниці. При цьому, враховуючи, скажімо вартість комунальних послуг, які особа сплачує за місцем реєстрації буде значно меншим, ніж вона витрачає за місцем фактичного проживання. Це може значно послаблювати матеріально-фінансову основу комунальних підприємств, що надають відповідні послуги. Інша ситуація виникає, коли особа змінює територіальну громаду, тобто переїздить на проживання до іншої адміністративно-територіальної одиниці, однак не знімається з реєстрації за попередньою адресою.

Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» визначає сутність поняття місце перебування – адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком менше шести місяців на рік<sup>1</sup>. Однак жодних правових наслідків для особи ця законодавча норма не встановлює, оскільки за законодавством у разі зняття з реєстрації особа має зареєструватися за новим місцем проживання протягом 30 днів. Тому виникає питання щодо правового навантаження норми, що визначає поняття «місце перебування». Практично ця норма повинна позначати час, за який особа може одержати певне розуміння про стан місцевих справ на території її нового проживання. У той же час, така вимога не дотримується, оскільки особа одержує відповідні муніципальні права з моменту її реєстрації (участь у виборах, референдумах тощо).

Зазнало змін визначення поняття «місце проживання». Якщо раніше таким рахувалося місце, де особа проживала більше шести місяців на рік, то відповідно до внесених змін – це житло, розташоване на території адміністративно-територіальної одиниці, в якому особа проживає, а також спеціалізовані соціальні установи, заклади соціального обслуговування та соціального захисту, військові частини.

Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» встановлює, що реєстрація місця проживання здійснюється тільки за однією адресою. У разі якщо особа проживає

---

<sup>1</sup> Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11.12.2003 р. № 1382-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 232.

у двох і більше місцях, вона здійснює реєстрацію місця проживання за однією з цих адрес за власним вибором. За адресою зареєстрованого місця проживання з особою ведеться офіційне листування та вручення офіційної кореспонденції.

Зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачили додаткові повноваження виконавчих органів місцевих рад у сфері реєстрації місця проживання фізичних осіб (ст. 37<sup>1</sup>).

Відповідно до вказаної норми виконавчі органи сільських, селищних, міських рад здійснюють формування та ведення реєстру територіальної громади відповідно до закону. Слід звернути увагу, що це повноваження закріплене у Законі як делеговане, тобто таке, що надається на рівень місцевого самоврядування у зв'язку з тим, що воно саме тут може бути виконане найкраще. Це повноваження має бути повністю профінансоване державою.

Реєстр територіальної громади формується на основі відомостей державного реєстру виборців. Відповідно до цього Центральною виборчою комісією було прийнято Порядок одноразової передачі відомостей Державного реєстру виборців для створення реєстру територіальної громади (постанова Центральної виборчої комісії від 17 лютого 2016 року № 55).

Однак у даному випадку виникає проблема щодо співвідношення поняття «члени територіальної громади» та «особи, що є виборцями». До складу територіальної громади належать всі жителі, що проживають у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, тобто включаючи неповнолітніх осіб. Інформація ж з державного реєстру виборців включає лише осіб, яким на момент проведення голосування виповнилося 18 років. Таким чином, для ведення реєстру територіальної громади не достатньо лише інформації з державного реєстру виборців.

Крім того певні складнощі будуть виникати при співвідношенні понять «член територіальної громади» та «особа, що проживає на території адміністративно-територіальної одиниці».

Часто виникає ситуація, коли батьки не здійснюють реєстрації місця проживання своїх дітей (до отримання ними документа, що посвідчує особу). Втім вважається, що неповнолітні діти проживають разом із одним з батьків. Тому виникає питання щодо членства таких осіб у територіальній громаді.

Законодавство України не прив'язує членство в територіальній громаді до інституту реєстрації. Зокрема, Конституція України у ст. 140

визначає територіальну громаду як жителів села . . . , селища, міста. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає її як жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста. Поняття «житель» є доволі широкою категорією і дозволяє включати всіх осіб, що проживають на відповідній території, незалежно від статі, віку, раси тощо. Тому ці особи мають бути також піддані обліку як члени територіальної громади.

У той же час, участь у формах здійснення територіальною громадою права місцевого самоврядування (вибори, референдуми тощо) застосовується протилежний підхід – брати участь може лише особа, зареєстрована на відповідній території. Однак це пов'язано з тим, що залучати до цих форм слід лише суб'єктів, які усвідомлюють відповідні процеси, можуть самостійно примати на себе відповідальність та приймати самостійні рішення.

Тому в реєстрі територіальної громади слід враховувати не лише зареєстрованих на відповідній території осіб, а застосовувати розширений підхід і включати до реєстру всіх осіб, що проживають на відповідній території.

У той же час, механізмів для такого обліку в законодавстві не передбачено. І навіть внесені останні зміни – Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» – цього питання не вирішує.

Особа не зобов'язана перереєструвати своє місце проживання, якщо вона вже має реєстрацію. Подвійної реєстрації (як це передбачено в деяких європейських країнах) законодавство України не дозволяє, тобто особа може бути членом лише однієї територіальної громади. Тому з метою забезпечення ведення вказаного реєстру, на наш погляд, слід змінити цей механізм. Необхідно у законодавчій спосіб зобов'язати особу у разі її проживання на певній території протягом визначеного строку подавати відомості органам місцевого самоврядування про таке проживання для їх внесення до реєстру. При цьому такі відомості мають подаватися також батьками щодо їх неповнолітніх дітей. У разі зміни особою територіальної громади та наданні відповідних відомостей за новим місцем проживання, необхідно забезпечити автоматичне виключення цієї особи з реєстру тої територіальної громади, з території якої особа виїхала, тобто між реєстрами територіальних громад має існувати певний взаємозв'язок.

При цьому вважаємо, що реєстрація місця проживання чи перебування та порядок внесення інформації до реєстру територіальних громад мають бути двома окремими обов'язковими процедурами. Вони мають різну мету та різне призначення. Реєстрація місця проживання має на меті забезпечення участі у вирішенні питань місцевого значення відповідними особами, контроль за сплатою податків, зборів, а наявність особи в реєстрі територіальної громади має на меті забезпечити з боку органів місцевого самоврядування контролю насамперед, за сплатою жилого-комунальних послуг, обсяги отриманням особою освітніх, медичних послуг тощо.

З метою вирішення цього питання, відповідно до Закону місцева рада має розробити та ухвалити порядок ведення реєстру територіальної громади, в якому передбачити всі питання ведення реєстру. Формування такого реєстру є досить складним процесом з огляду на необхідність оцифрування значного обсягу паперових носіїв житлово-експлуатаційних установ, керуючих компаній тощо.

При формуванні такого реєстру важливого значення набуває Постанова Кабінету Міністрів України від 02 березня 2016 року №207 якою затверджено правила реєстрації місця проживання. У цій постанові є окремий розділ, присвячений реєстру територіальної громади, порядку його ведення. Крім того, вирішується питання щодо реєстрації місця проживання особи, відповідно до чого, особа зобов'язана зареєструвати нове місце проживання протягом 30 календарних днів після зняття з реєстрації місця проживання та прибуття до нового місця проживання.

Батьки або інші законні представники зобов'язані зареєструвати місце проживання новонародженої дитини протягом трьох місяців з дня державної реєстрації її народження.

Подання заяви про реєстрацію/зняття з реєстрації місця проживання бездомних та інших осіб, які не мають постійного місця проживання, покладається на відповідну спеціалізовану соціальну установу, заклад соціального обслуговування та соціального захисту, де проживають зазначені особи.

Облік членів територіальної громади дозволить прогнозувати її розвиток, у разі значного зменшення чисельності жителів рекомендувати можливі шляхи поліпшення ситуації. Від того, яким буде якісний склад територіальної громади, буде залежати кількість активних членів територіальної громади, які потенційно зможуть взяти участь у колективних

формах вирішення питань місцевого значення. Тому через своїх членів сама територіальна громада перетворюється в активний елемент територіальної організації муніципальної влади. Вона виступає при цьому активним суб'єктом, здатним впливати на кількісні показники системи органів місцевого самоврядування (у разі об'єднання кількох територіальних громад зменшується система представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування; у разі наявності до 500 членів територіальної громади в селі можуть не утворюватися виконавчі комітети ради; від активного розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці виникає потенційна можливість до збільшення чи зменшення кількості органів самоорганізації населення).

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні / О. В. Батанов: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.

2. Бодрова І. І. Концептуальні підходи до визначення поняття територіальна громада / І. І. Бодрова // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. – Х., 2004. – Вип. 7. – 210 с.

3. Гейда О. В. Види територіальних громад в Україні та особливості їх правового статусу: загальна характеристика / О. В. Гейда // Європейські перспективи. – 2012. – № 3. – ч.3. – С. 9–13.

4. Остапенко О. Г. Територіальні громади як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та реалізації муніципальної політики / О. Г. Остапенко, Т. М. Барановська // [Електронний ресурс] Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – № 10. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=909>.

5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг : Закон України від 10.12.2015 р. № 888-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 3. – Ст. 30.

6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

7. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11.12.2003 р. № 1382-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 232.