



УДК 352.027

THE PLACE OF VOLUNTARY ASSOCIATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN THE LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM

МІСЦЕ ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Poliarush-Safronenko S.O. / Поляруш-Сафроненко С.О.*Candidate of Law, Associate Professor / к.ю.н., доцент**Bila Tserkva National Agrarian University /**Білоцерківський національний аграрний університет**Bila Tserkva, Kyiv region, Ukraine /**м. Біла Церква, Київська область, Україна*

Анотація. В роботі розглядається проведення системних реформ місцевого самоврядування в Україні з метою децентралізації публічної влади, що потребує розв'язання ряду проблем серед яких: соціально-економічний розвиток об'єднаних територій громад; забезпечення реалізації муніципальних прав людини і громадянина на об'єднаних територіях; ефективне співіснування органів державної влади і органів місцевого самоврядування, що особливо важливо в умовах воєнного стану і повномасштабної війни яку веде росія на території України. Метою дослідження є місце об'єднаних територіальних громад в системі місцевого самоврядування. В результаті пропонується узагальнення теоретичних досліджень по проблемі та рекомендації по удосконаленню діючого законодавства щодо регулювання місця об'єднаних територіальних громад в системі місцевого самоврядування.

Ключові слова: децентралізація, реформування самоврядування в умовах воєнного стану в Україні, місцеве самоврядування, система, територіальна громада, місцеві ради і виконавчі органи об'єднаних територіальних громад.

Вступ. Актуальність проблеми підкреслюється необхідністю удосконалення діючого законодавства щодо регулювання організації і діяльності ОТГ в системі місцевого самоврядування та важливими практичними завданнями які стоять перед територіальними громадами в період воєнного стану щодо децентралізації публічної влади на місцях. В роботі досліджено систему місцевого самоврядування та визначається місце ОТГ в названій системі. Проаналізовано наукові джерела та думки окремих авторів щодо місця ОТГ в системі місцевого самоврядування. Розглянуто діюче законодавство в Україні з позиції урегулювання місця і ролі ОТГ в названій системі. Запропоновано висновки і рекомендації стосовно напрямів теоретичного вивчення проблеми та удосконалення нормативно-правового регулювання ОТГ в системі місцевого самоврядування.

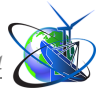


Основний текст. Реформування місцевого самоврядування в Україні набуло розвитку після «революції гідності». Необхідність такої реформи пояснюється потребами: децентралізації місцевої влади, утворення спроможних територіальних громад, розмежування повноважень державних і місцевих органів, з'ясування місця і ролі ОТГ в системі місцевого самоврядування.

Серед останніх наукових досліджень по проблемі слід виділити наукові праці таких авторів, як Бедрій Р.Б., Болдирєв С.В., Бодрова І.І., Бровко Н.І., Лелеченко А.П., Лінник М.П., Любченко П.М., Олійник А.Ю., Поляруш-Сафроненко С.О., Чубіна А.С. та інших. Їх наукові праці спрямовані на висвітлення проблем реформи децентралізації публічної влади в Україні, подолання недоліків правового регулювання утворення і функціонування ОТГ, принципів добровільного об'єднання територіальних громад, їх місця і ролі в системі місцевого самоврядування, зв'язку з адміністративно-територіальною реформою тощо.

Метою дослідження є з'ясування місця добровільно об'єднаних територіальних громад в системі місцевого самоврядування. Для досягнення названої мети необхідно вирішити наступні задачі: а) проаналізувати наукові праці авторів, їх висновки і рекомендації по проблемі; б) дослідити діюче законодавство в умовах воєнного стану щодо ОТГ і їх місця в системі місцевого самоврядування; в) запропонувати власні висновки і рекомендації стосовно напрямів подальшого теоретичного дослідження та нормативно-правового регулювання діяльності ОТГ.

В сучасних умовах воєнного стану в Україні, функціонування і взаємодія на місцевому рівні органів державної влади та місцевого самоврядування ставить перед науковцями завдання проаналізувати уже існуючі наукові праці авторів, їх висновки і рекомендації по проблемі та запропонувати подальші напрямки дослідження місця і ролі ОТГ в системі місцевого самоврядування, їх взаємодії з державними органами. Важливе місце в названому процесі належить принципам утворення і функціонування добровільних об'єднань територіальних громад і їх місця в системі місцевого самоврядування.



Розглянувши основні ідеї добровільного ОТГ, Н. Бровко, С. Поляруш-Сафроненко вважають перспективним подальше дослідження сутності, змісту й основних завдань ОТГ у правовідносинах їх утворення і функціонування та реорганізації їх органів місцевого самоврядування [1, с. 15].

Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» на територіях, на яких введено воєнний стан Президентом України можуть утворюватися тимчасові державні органи під назвою «військові адміністрації». Названі адміністрації очолює начальник, який призначається на посаду і знімається з посади Президентом України. Таким начальником може бути призначено і відповідного сільського, селищного, міського голову, включаючи і ОТГ [2].

Отже, на нашу думку, одним з основних завдань функціонування ОТГ в умовах воєнного стану в Україні є їх взаємодія з державними органами та із утвореними ними представницькими і виконавчими органами, їх посадовими особами.

Важливу роль в плані взаємодії державних органів і органів місцевого самоврядування та утворених ОТГ представницьких і виконавчих органів на місцях належить правовому регулюванню їх діяльності. Як відмічають С.Болдирєв і М. Лінник, статус та організацію роботи органів державної влади і органів місцевого самоврядування регулюються такими нормативно-правовими актами: 1) Конституцією України; 2) законами України : а) Про правовий режим воєнного стану; б) Про центральні органи виконавчої влади; в) Про Кабінет Міністрів України; г) Про Антимонопольний комітет України; д) Про місцеве самоврядування в Україні; е) Про місцеві державні адміністрації; є) Про військово-цивільні адміністрації; ж) Про добровільне об'єднання територіальних громад та ін. Вони пропонують вирішувати питання із подолання недоліків національної юридичної бази виключно з урахуванням європейської нормативно-правової бази та відповідно до планів інтеграції України в юридичний простір Європейського Союзу [3, с. 51, 53].

С. Болдирєв і С. Чубарь підкреслюють, що місцеве самоврядування



здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Вони стверджують, що вдосконалення місцевого самоврядування, реалізація і забезпечення проведення та впровадження механізму децентралізації покладається на об'єднані територіальні громади, які є базовими елементами в процесі реформи територіальної організації влади. Автори роблять висновок про те, що запуснені процеси реформування організації публічної влади в аспекті децентралізації та створення спроможних територіальних громад є серйозним та потужним кроком проти старої, корупційної, недосконалої державницької системи. Це сприяє створенню та розвитку якісно нових демократичних політичних сил, глобальних системних реформ, стимулюванню економіки й побудови демократичної та правової держави в Україні [4, с. 71, 82].

Отже, вище названі автори роблять висновок про те, що децентралізація публічної влади покладається на об'єднані територіальні громади, які є базовими елементами в процесі реформи територіальної організації влади. Автори пропонують удосконалити діючі нормативно-правові акти, що складають юридичну базу місцевого самоврядування, виключно з урахуванням європейської нормативно-правової бази та відповідно до планів інтеграції України в юридичний простір Європейського Союзу.

Автори С. Серьогіна, І. Бодрова, П. Любченко та інші в наукових доповідях доводять, що існують два види територіальних громад в Україні. До них відносяться сільські, селищні, міські громади, які утворилися раніше, та не ініціювали об'єднання з іншими територіальними громадами. Поняття, правосуб'єктність, повноваження цих територіальних громад, а також інші положення визначені у Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших нормативно-правових актах. Об'єднані територіальні громади, утворені відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання громадян». Їх статус та правосуб'єктність в названому законі не визначається. Названі автори стверджують, що Законом України «Про



добрівільне об'єднання територіальних громад» закладаються нові концептуальні засади територіальної організації місцевого самоврядування в Україні, однак ні в зазначеному Законі, ні в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» не визначаються поняття, статус і правосуб'єктність об'єднаних територіальних громад. Не зазнала змін і система місцевого самоврядування (ст. 5), відсутнє регулювання повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ, які слід було б розширити у процесі децентралізації влади [5, с. 60-61].

Отже, вищеназвані автори підкреслюють прогалини в законодавстві щодо регулювання місця і ролі ОТГ в системі місцевого самоврядування і пропонують удосконалювати діюче законодавство та визначають напрямки такого удосконалення.

Підсумовуючи дослідження сутності, правосуб'єктності, недоліків та перспектив правового статусу громади в законодавстві України А. Столярчук робить висновки про те, що правовий статус територіальної громади в Україні залишається невизначеним, що унеможливорює її повноцінну участь у публічно-правових відносинах і знижує ефективність місцевого самоврядування. Законодавча нечіткість у визначенні повноважень громад і відсутність їх у системі адміністративно-територіального устрою України заважають ефективному управлінню на місцевому рівні. Надання громадам статусу юридичних осіб публічного права та включення їх до адміністративно-територіального устрою як окремих одиниць, на думку автора, є необхідною умовою для зміцнення їхньої правової автономії та забезпечення сталого місцевого самоврядування [6, с. 67].

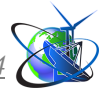
Автори монографії «Громада як юридична особа публічного права» дослідили історичні традиції формування правосуб'єктності територіальних громад в Україні і особливості конституційно-правового регулювання правового статусу громад в країнах Європейського Союзу. Ними розкривається взаємозв'язок між наданням статусу юридичної особи громадам і гарантуванням їхньої автономії та реалізацією фундаментальних принципів організації



місцевого самоврядування, показано вплив запровадження такого статусу на повноту повноважень територіальних громад. Авторами аналізується потреба необхідних змін до Конституції та чинного законодавства України з метою надання громадам статусу юридичної особи [7].

А. Чубіна, досліджуючи об'єднані територіальні громади як основний складник адміністративно-територіальної реформи в Україні, поставила за мету проаналізувати механізми створення об'єднаних територіальних громад як альтернативу централізованої системи управління. Причину появи поняття «об'єднана територіальна громада» авторка вбачає в ратифікації «Європейської хартії місцевого самоврядування» та необхідності впровадження європейських стандартів муніципального менеджменту в практику українського місцевого самоврядування у 2014–2015 роках після «революції гідності». Основними нормативними документами цього періоду, на думку авторки, стали прийнята КМ України «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» 2014 року і прийнятий у 2015 році Верховною Радою України закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Саме названі нормативно-правові акти і процеси реформування органів місцевого самоврядування стали, на її думку, причиною появи поняття «об'єднана територіальна громада» [8].

Ю. Ковальчук стверджує, що об'єднана територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, що приймає участь у вирішенні питань місцевого значення безпосередньо або опосередковано. Авторка підкреслює, що створення об'єднаних територіальних громад здійснюється тільки на рівні первинних ланок адміністративно-територіального устрою (село, селище, місто). Вона переконана, що об'єднані територіальні громади розглядаються через призму первинної адміністративно-територіальної одиниці адміністративно-територіального устрою України. Об'єднану територіальну громаду авторка визначає як створене відповідно до закону добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, яке є первинною одиницею в системі адміністративно-територіального устрою України та спроможне самостійно або



через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення [9, с. 88-89].

Отже, підсумовуючи доктринальні дослідження авторів щодо об'єднаної територіальної громади в системі місцевого самоврядування слід відмітити, що ОТГ : а) є первинний суб'єкт системи місцевого самоврядування і адміністративно-територіального устрою України; б) базовий елемент реформування територіальної організації муніципальної влади; в) потребує надання статусу юридичної особи; г) має прогалини в законодавстві та потребує внесення змін до Конституції і законів України.

Для усунення прогалин в законодавстві і внесення змін до конституції і законів України стосовно удосконалення організації і діяльності добровільних ОТГ та їх місця і ролі в системі місцевого самоврядування в умовах воєнного стану проаналізуємо діючі нормативно-правові акти по проблемі. Так, слід наголосити, що сам термін «об'єднані територіальні громади» (ОТГ) з'явився з прийняттям Кабінетом міністрів (КМ) України розпорядження по схваленню «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі Концепція). У Концепції відмічається, що на сьогодні система місцевого самоврядування не задовольняє потреб суспільства. Органи місцевого самоврядування не забезпечують створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини. Утворені місцевим самоврядуванням організації не надають високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг населенню на відповідних територіях. Удосконалення потребує система територіальної організації влади. Необхідно проведення структурних реформ, що дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту та ефективної територіальної організації муніципальної влади. В Концепції пропонувалося створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання [10].

Ст. 133 Конституції України пропонуємо сформулювати так: «Систему адміністративно-територіального устрою України» складають громади, райони,



регіони. До складу регіонів України входять: і далі по тексту [11]. Також пропонуємо прийняти Закон України «Про адміністративно-територіальний устрій України»

У 2015 році був прийнятий Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [12]. Законом були урегульовані відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад. Для з'ясування місця добровільного об'єднання територіальних громад в системі місцевого самоврядування слід проаналізувати правові норми закону «Про місцеве самоврядування в Україні». На нашу думку, слід внести доповнення до ст. 1 названого закону і сформулювати визначення «об'єднаної територіальної громади як первинного суб'єкта системи місцевого самоврядування і адміністративно-територіального устрою України у сфері реформування територіальної організації муніципальної влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території». Пропонуємо внести доповнення до ст. 5 закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» де після слів «територіальну громаду» додати слова «об'єднану територіальну громаду» [13].

Отже, нормативно-правове урегулювання питань об'єднаних територіальних громад пропонується удосконалювати на конституційному і законодавчому рівнях.

Висновки. Підсумовуючи результати проведеного теоретичного дослідження та нормативно-правового регулювання діяльності ОТГ в системі місцевого самоврядування слід запропонувати деякі висновки і рекомендації по проблемі. Статті було розглянуто наукові праці авторів щодо дослідження децентралізації в Україні, місця і ролі об'єднаних територіальних громад в системі місцевого самоврядування. В результаті були отримані наступні висновки і пропозиції.

Об'єднана територіальна громада є первинним суб'єктом системи місцевого самоврядування і адміністративно-територіального устрою України у сфері



реформування територіальної організації муніципальної влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Ознаками об'єднаної територіальної громади є: а) це первинний суб'єкт системи місцевого самоврядування і адміністративно-територіального устрою України; б) має базовий складник реформування територіальної організації муніципальної влади; в) потребує надання статусу юридичної особи; г) метою є підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Місце об'єднаної територіальної громади в системі місцевого самоврядування слід визначати поряд з територіальною громадою як основним носієм його функцій і повноважень.

Серед напрямів подальших теоретичних досліджень слід зосередити увагу на ролі об'єднаних територіальних громад в процесі їх взаємодії з органами державної влади на місцевому і центральному рівнях та з органами і посадовими особами місцевого самоврядування, з органи самоорганізації населення в умовах воєнного стану в Україні.

Нормативно-правове регулювання діяльності ОТГ потребує удосконалення норм Конституції України, прийняття законів України та удосконалення норм законодавства України, що запропоновано по тексту статті.

Література:

1.Бровко Н.І., Поляруш-Сафроненко С.О. Принципи добровільного об'єднання територіальних громад в Україні. Науковий вісник Дніпровського державного університету внутрішніх справ. 2023. № 4. С.10-16.

2.Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 28. Ст.250. Поточна редакція від 04.03.2026.

3.Болдирев С.В., Лінник М.П. Способи подолання недоліків правового регулювання статусу та організації роботи органів державної влади і органів



місцевого самоврядування в контексті воєнної та післявоєнної відбудови інфраструктури. Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: «Юридичні науки» 2022. № 5 (51). С. 49-55.

4.Болдирєв С.В., Чубарь С.С. Об'єднання територіальних громад в механізмі децентралізації влади. Збірник наукових праць "Державне будівництво та місцеве самоврядування" 2019. Випуск. 37. С. 69-86. <https://dbms.institute/wp-content/uploads/37.pdf> (дата звернення 07.04.26).

5.Добровільне об'єднання територіальних громад в Україні / Серьогіна С.Г., Бодрова І.І., Любченко П.М., Болдирєв С.В., Лялюк О.Ю., Баранова Л.М., Печений О.П. Х.: НДІ державн. буд-ва та місц. самовряд. Серія «Наукові доповіді». 2017. Вип. 21. 216 с.

6.Столярчук А. Громада як правове явище: сутність, правосуб'єктність, недоліки та перспективи трансформації правового статусу в законодавстві України. *Часопис*. 2025. № 1. С. 60-68.

7.Громада як юридична особа публічного права: Україна в контексті європейського і світового досвіду : монографія / О.М. Бориславська, А.П. Заєць, О. В. Ільницький, В. С. Куйбіда, Р. А. Майданик. За заг. ред. А. П. Зайця. Передмова І. Б. Коліушка., Київ, ЦППР, ТОВ «Франко Пак», 2024. 494 с.

8.Чубіна А.С. Об'єднані територіальні громади як основний складник адміністративно-територіальної реформи в Україні. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2020. № 1 (69). С. 136-142.

9.Ковальчук Ю.М. Щодо поняття об'єднаної територіальної громади як елемента правового регулювання. Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2017. № 29. Том 1. С. 87-90.

10.Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження КМ України від 1 квітня 2014 року. 2014. № 333-р. [Електронний ресурс]. Дата звернення 08.04.2026.

11.Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. №



12. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст.91. Поточна редакція від 14.05.2020.

Abstract. *The paper considers the implementation of systemic reforms of local self-government in Ukraine in order to decentralize public power, which requires solving a number of problems, including: socio-economic development of the united territories of communities; ensuring the implementation of municipal human and citizen rights in the united territories; effective coexistence of state authorities and local self-government bodies, which is especially important in the conditions of martial law and the full-scale war waged by Russia on the territory of Ukraine. The purpose of the study is the place of united territorial communities in the system of local self-government. As a result, a generalization of theoretical research on the problem and recommendations for improving the current legislation on regulating the place of united territorial communities in the system of local self-government are proposed.*

Keywords: *decentralization, reform of self-government under martial law in Ukraine, local self-government, system, territorial community, local councils and executive bodies of united territorial communities.*