

УДК 352.07

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.4486513>

О.І. ЗОЗУЛЯ,

завідуючий науковим сектором порівняльного конституційного та муніципального права Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, доктор юридичних наук, доцент, м. Харків, Україна; e-mail: oizozulia@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5428-4622>

ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОСТІ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ВІДПОВІДНО ДО ПЕРСПЕКТИВНИХ ПЛАНІВ ФОРМУВАННЯ ЇХ ТЕРИТОРІЙ

O.I. ZOZULIA,

Head, Department of Comparative Constitutional and Municipal Law, Scientific Research Institute of State Building and Local Government, Doctor of Law, Associate Professor, Kharkiv, Ukraine; e-mail: oizozulia@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5428-4622>

ISSUE OF CONSTITUTIONALITY OF UNIFICATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN ACCORDANCE TO PROSPECTIVE PLANS OF FORMATION OF THEIR TERRITORIES

АНОТАЦІЇ (ABSTRACTS), КЛЮЧОВІ СЛОВА (KEY WORDS)

Постановка проблеми. Добровільне об'єднання територіальних громад є однією з важливих сучасних форм організації місцевого самоврядування в контексті децентралізації публічної влади в Україні. Водночас наприкінці 2020 року була оскаржена конституційність умов добровільного об'єднання територіальних громад. У зв'язку із цим існує необхідність аналізу конституційності об'єднання територіальних громад відповідно до перспективних планів формування територій громад. **Методи.** Для вирішення задач дослідження використано низку методів наукового пізнання, серед яких формально-юридичний, за яким визначено конституційність об'єднання територіальних громад відповідно до затверджених урядом перспективних планів; системно-структурний – охарактеризовано добровільне об'єднання територіальних громад як форму та гарантію місцевого самоврядування; логіко-семантичний – розкрито сутність добровільності об'єднання територіальних громад. **Метою** роботи є поглиблений аналіз питання конституційності чинного законодавства з приводу добровільного об'єднання територіальних громад відповідно до затверджуваних урядом перспективних планів формування територій громад, характеристика викладеної у конституційному поданні від 16.10.2020 р. № 04-02/6-440 аргументації щодо його неконституційності, а також обґрунтування напрямків удосконалення конституційно-правових засад добровільного об'єднання територіальних громад. **Результати.** Встановлено, що нинішня конституційна неврегульованість питань добровільного об'єднання територіальних громад уможливує їх законодавче зобов'язання керуватися затвердженим урядом перспективним планом формування територій громад. Це має на меті запобігання формуванню неспроможних територіальних громад із дотаційними бюджетами та загалом не суперечить добровільності об'єднання територіальних громад, адже безпосереднє прийняття рішення про таке об'єднання у встановлених законом межах здійснюється саме місцевими радами. Різні форми участі територіальних громад у підготовці перспективних планів формування територій громад мають дістати упорядкування та подальшого розвитку, що забезпечить більшу прозорість такої підготовки та врахування інтересів територіальних громад. **Висновки.** Обґрунтовано, що положення п.6 ч.1 ст.4, ч.3 ст.11 Закону України від 05.02.2015 р. № 157-VIII, які встановлюють, що добровільне об'єднання територіальних громад здійснюється відповідно до затверджуваних Кабінетом Міністрів України перспективних планів, є такими, що відповідають ст.7, ч.1, 2 ст.8, ч.3 ст.22, ч.1, 3, 4 ст.140 Конституції України. Законодавчо встановлене право територіальних громад сіл, селищ, міст на добровільне об'єднання, хоча й відповідає конституційним засадам і суті місцевого самоврядування, має отримати належне конституційне закріплення, що сприятиме розвитку, гарантуванню та більшому узгодженню даної форми місцевого самоврядування з іншими його елементами та засадами адміністративно-територіального устрою України. Питання об'єднання територіальних громад на основі перспективних планів формування їх територій, що фактично впливає

на розвиток адміністративно-територіальних одиниць і відносини держави та місцевого самоврядування, повинні бути відображені і у наразі все ще відсутньому законі про адміністративно-територіальний устрій України.

Ключові слова: конституційність; об'єднання; територіальні громади; перспективні плани; формування територій громад; місцеве самоврядування; Кабінет Міністрів України

Problem statement. Voluntary unification of territorial communities is one of the important modern forms of local self-government in the context of decentralization of public power in Ukraine. At the same time, at the end of 2020, the constitutionality of the conditions for voluntary unification of territorial communities was challenged. In this regard, there is a need to analyze the constitutionality of the unification of territorial communities under prospective plans for the formation of community territories. **Methods.** To solve the problems of the research, a number of methods of scientific knowledge were used, including formal-legal, according to which has been determined the constitutionality of the unification of territorial communities in accordance with prospective plans approved by the government; system-structural – voluntary unification of territorial communities is characterized as a form and guarantee of local self-government; logical-semantic – the essence of voluntary unification of territorial communities is revealed. The **purpose** of the work is an in-depth analysis of the constitutionality of current legislation about the unification of territorial communities under the approval of the government's prospective plans for the formation of community territories. Moreover, characterization of the arguments set out in the constitutional submission of 16.10.2020 № 04-02/6-440 regarding its unconstitutionality, as well as substantiation of directions of improvement of constitutional and legal bases of voluntary unification of territorial communities. **Results.** It has been established that the current constitutional unregulated issues of voluntary unification of territorial communities make it possible for them to be legally obliged to be guided by a prospective plan for the formation of community territories approved by the government. This is aimed at preventing the formation of insolvent territorial communities with subsidized budgets and generally does not contradict the voluntary unification of territorial communities, as local councils directly adopt the decision on such unification within the legal limits. Various forms of participation of territorial communities in the preparation of perspective plans for the formation of community territories should be streamlined and further developed, which will ensure greater transparency of such preparation and taking into account the interests of territorial communities.

Conclusions. It was reasoned compliance with the provisions of paragraph 6 of Part 1 of Article 4, Part 3 of Article 11 of the Law of Ukraine of 05.02.2015 № 157-VIII with Article 7, Parts 1, 2 of Article 8, and Part 3 of Article 22, Parts 1, 3, 4 of Article 140 of the Constitution of Ukraine. It establishes that the voluntary association of territorial communities is carried out under the long-term plans approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine. The legally established right of territorial communities of villages, settlements, cities to voluntary unification, although it corresponds to the constitutional bases and essence of local self-government, should receive a proper constitutional settlement, which will promote development, guarantee, and greater harmonization of this form of local self-government with its other elements and bases of the administrative-territorial structure of Ukraine. The issue of unification of territorial communities based on prospective plans for the formation of their territories, which affects the development of administrative-territorial units and relations between the state and local self-government, should be reflected in the still missing law on the administrative-territorial structure of Ukraine.

Key words: constitutionality; unification; territorial communities; prospective plans; formation of community territories; local self-government; Cabinet of Ministers of Ukraine

Постановка проблеми

Добровільне об'єднання територіальних громад є однією з важливих сучасних форм організації місцевого самоврядування, що актуалізується в контексті оптимізації та децентралізації публічної влади в Україні. Особливістю процедури добровільного об'єднання територіальних громад внаслідок змін, передбачених Законом України від 05.12.2019 р. № 348–ІХ [1], є його здійснення відповідно до затверджуваних урядом перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області. Водночас конституційність даних положень законодавства була оскаржена до Конституційного Суду України за конституційним поданням 51 народних депутатів України від 16.10.2020 р.

№ 04-02/6-440 [2]. Серед підстав такого оскарження названо порушення конституційних засад організації місцевого самоврядування в Україні та звуження права територіальних громад на добровільне об'єднання. Тому, зважаючи на важливість забезпечення неухильного дотримання Конституції України, постає актуальним аналіз конституційності законодавства з приводу добровільного об'єднання територіальних громад відповідно до затверджуваних урядом перспективних планів формування територій громад.

Зазначимо, що проблематика конституційно-правових засад добровільного об'єднання територіальних громад в Україні раніше вже розглядалась у наукових роботах вітчизняних і зарубіжних вчених. Зокрема, М.Є. Гайдар досліджу-

вала проблеми конституційно-правового забезпечення та сучасні законопроектні ініціативи щодо децентралізації та добровільного об'єднання територіальних громад в Україні [3]; В.В. Ключан, В.О. Мірошник, К.П. Надточий – особливості об'єднання територіальних громад в Україні [4]; Р.І. Панчишин – принципи об'єднання територіальних громад як основи конституційності їх утворення [5]; І.Л. Райнін – питання добровільного об'єднання територіальних громад регіону [6]. У той же час такі наукові праці присвячені здебільшого лише окремим засадам і умовам об'єднання територіальних громад, комплексно не характеризуючи існуючі правила щодо добровільного об'єднання територіальних громад відповідно до затверджуваних урядом перспективних планів формування територій громад. Відтак, питання належної ролі держави та муніципальної влади у процесі об'єднання територіальних громад наразі все ще залишається дискусійним, не віднайшовши належного висвітлення та розв'язання у науковій літературі.

Щодо правових засад утворення та функціонування територіальних громад (або аналогічних первинних суб'єктів місцевого самоврядування) у європейських та інших країнах, то Жан-Поль Фаге (Faguet, 2014) досліджував пов'язані із цим питання децентралізації та управління на місцевому рівні [7]; Л. Феняк (Feniak, 2020) – досвід створення добровільного об'єднання територіальних громад у різних зарубіжних країнах [8]; Гай Якана Йомбі, Маунттон Шуайбу та Люсі Якана Агуме (Yombi, Chouaïbou & Agoume, 2019) – особливості децентралізації територіальних громад у Камеруні [9]; А. Левітас (Levitas, 2018) – практику децентралізації та реформи місцевого самоврядування у Польщі [10] тощо.

Загалом ефективна реалізація політики децентралізації, дотримання прав та інтересів держави і місцевого самоврядування потребує поглибленої перевірки питання конституційності чинного законодавства з приводу добровільного об'єднання територіальних громад відповідно до затверджуваних урядом перспективних планів формування територій громад, характеристики викладеної у конституційному поданні від 16.10.2020 р. № 04-02/6-440 аргументації щодо його неконституційності, а також обґрунтування напрямків удосконалення конституційно-правових засад добровільного об'єднання територіальних громад, що і є метою статті. Її новиз-

на полягає в обґрунтуванні конституційності об'єднання територіальних громад відповідно до перспективних планів формування територій громад, а також у формулюванні напрямків удосконалення конституційно-правового регулювання засад добровільного об'єднання територіальних громад. Завданнями статті є аналіз і характеристика добровільного об'єднання територіальних громад як гарантії місцевого самоврядування, умов дотримання перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області при об'єднанні територіальних громад, а також форм їх участі у підготовці таких перспективних планів.

Добровільне об'єднання територіальних громад як гарантія місцевого самоврядування

Як відомо, згідно ч.1 ст.140 Конституції України [11] місцеве самоврядування є правом 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. Таким чином, Конституція України безпосередньо визнає та гарантує принципову можливість "добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл". Водночас Конституція України прямо вказує лише на добровільність такого об'єднання як його обов'язкову умову й не містить жодних інших засад чи умов даного добровільного об'єднання (як і не вказує на спеціального суб'єкта, який мав би встановити порядок даного добровільного об'єднання). Тому в даному контексті слід керуватись положеннями ст.146 Конституції України (у системному зв'язку з нормами ст.8, ст.19, ч.1 ст.140 Конституції України), за якими "інші питання організації місцевого самоврядування... визначаються законом". З огляду на це конкретні засади, умови та порядок добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, як такі, що безпосередньо не визначені Конституцією України, можуть визначатись законами України, не порушуючи при цьому загальні конституційні засади місцевого самоврядування.

У свою чергу, до конституційних гарантій місцевого самоврядування не відноситься добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, можливість чого передбачена не Конституцією України, а Законом України "Про добро-

вільне об'єднання територіальних громад" від 05.02.2015 р. № 157–VIII [12] і ч.2 ст.6 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [13]. З одного боку, можливість добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст не має належної конституційної основи і в деяких аспектах може розглядатись як така, що не повністю враховує конституційну модель місцевого самоврядування та засади адміністративно-територіального устрою. Конституційно непередбачене об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст фактично змінює конституційну систему місцевого самоврядування, одночасно змінюючи й зміст системи адміністративно-територіального устрою України (тим більше за відсутності профільного закону про адміністративно-територіальний устрій). Подібну позицію, наприклад, послідовно займає Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України [14].

З іншого ж боку, як чітко зауважено у Рішенні Конституційного Суду України від 18.06.2002 р. № 12-рп/2002, умови та порядок об'єднання територіальних громад сіл, селищ і міст, які не встановлюються ч.1 ст.140 Конституції України, згідно її ст.146 "мають визначатися законом" [15]. Отже, встановлення у законодавчий спосіб такої форми місцевого самоврядування як добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст відповідає не тільки формальним вимогам ст.146 Конституції України, але й конституційно окресленій суті місцевого самоврядування як права відповідної територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення.

При цьому, добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст також є одним із питань місцевого значення, яке в контексті ч.1 ст.140 Конституції України територіальні громади мають право вирішувати "самостійно" в межах Конституції і законів України. Проте Конституція України не передбачає інших обмежень (недотримання яких могло би вказувати на порушення вимог ч.2 ст.8 Конституції України) для законодавчого регулювання засад і порядку добровільного об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст. Однією з таких законодавчих засад, наприклад, є вимога об'єднання територіальних громад відповідно до затверджених урядом перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області.

Перспективні плани формування територій громад Автономної Республіки Крим, області як умова об'єднання територіальних громад

Згідно п.6 ч.1 ст.4 Закону України від 05.02.2015 р. № 157–VIII *добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням такої умови як об'єднання "відповідно до перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області"*. За своїм формулюванням дана норма має чітко виражений імперативний характер, не допускаючи можливість відхилення від її приписів. Логіко-семантичний аналіз вищенаведеної норми вказує на те, що *добровільне об'єднання територіальних громад* безальтернативно здійснюється з дотриманням ("відповідно до") перспективних планів формування територій громад. З огляду на це унеможлиблюється законне об'єднання територіальних громад у разі відсутності такого перспективного плану (хоча це й досить характерно для окремих областей) або невідповідності йому намірів територіальних громад, які об'єднуються.

Порівняно з попередньою редакцією законодавства необхідність дотримання перспективних планів формування територій громад фактично дійсно звужує можливості та ускладнює порядок об'єднання територіальних громад. На думку В.М. Гончара, зобов'язання територіальних громад керуватися відповідним перспективним планом формування територій громад порушує добровільність їх об'єднання [16, с.9]. А згідно конституційного подання від 16.10.2020 р. № 04-02/6-440 і Висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 07.10.2019 р. [14] вказане начебто є "зворотнім кроком від децентралізації влади" і "суперечить ідеології добровільного об'єднання територіальних громад". Проте маємо не погодитись з викладеним, адже безпосереднє ухвалення (або не ухвалення) рішення про їх *добровільне об'єднання* залишається саме за місцевими радами. Тим більше, що об'єднання територіальних громад суто відповідно до затверджуваних урядом перспективних планів формування територій громад згідно Пояснювальної записки до законопроекту від 30.09.2019 р. № 2189 [17] має на меті лише запобігання формуванню неспроможних територіальних громад із дотаційними бюджетами, тим самим сприяючи реальному досягненню цілей децентралізації в Україні.

У конституційному поданні від 16.10.2020 р.

№ 04-02/6-440 вказується, що ускладнення Законом України від 05.12.2019 р. № 348–ІХ порядку добровільного об'єднання територіальних громад (втім як і сама "наявність законодавчо встановленого механізму об'єднання територіальних громад") порушує ч.3 ст.22 Конституції України, звужуючи зміст "конституційного права жителів громади на таке добровільне об'єднання". Водночас, оскільки добровільне об'єднання територіальних громад не є конституційною гарантією місцевого самоврядування і Конституція України безпосередньо не гарантує право жителів громади на *добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, то у даному разі не може йтися про звуження конституційних (основних) прав*. У контексті ч.1 ст.140 Конституції України можна говорити лише про визнання конституційного права жителів кількох сіл на добровільне об'єднання у сільську громаду, але не про конституційне регулювання його конкретного змісту. Тому, враховуючи ст.146 Конституції України, зміст і порядок реалізації даного права цілком може не тільки встановлюватись, але й змінюватись (звужуватись, розширюватись) на законодавчому рівні, не порушуючи ч.3 ст.22 Конституції України.

Участь територіальних громад у підготовці перспективних планів формування територій громад

Згідно ч.3 ст.11 чинної редакції Закону України від 05.02.2015 р. № 157–VIII перспективний план формування територій громад розробляється відповідною обласною державною адміністрацією (Радою міністрів Автономної Республіки Крим) і за її поданням затверджується Кабінетом Міністрів України. Зауважена В.М. Гончаром конституційна невизначеність повноважень уряду затверджувати такі перспективні плани [16, с.9–10] в контексті п.10 ст.116 Конституції України не перешкоджає Кабінету Міністрів України здійснювати ці законодавчо встановлені повноваження (*незалежно від потреби попереднього схвалення перспективних планів обласною радою*).

При цьому, порівняно з попередньою редакцією законодавства роль органів місцевого самоврядування у підготовці перспективного плану формування територій громад була знижена. Так, у конституційному поданні від 16.10.2020 р. № 04-02/6-440 позбавлення обласної ради (Верховної Ради Автономної Республіки Крим) повноважень схвалювати перспективний план

формування територій названо "порушенням основоположного порядку здійснення місцевого самоврядування територіальними громадами" та основ верховенства права.

На нашу ж думку, законодавче вилучення потреби схвалення перспективного плану формування територій обласною радою, Верховною Радою Автономної Республіки Крим (попри його неналежну обґрунтованість) не суперечить конституційним засадам місцевого самоврядування (а отже й не порушує ст.7, 8 Конституції України), оскільки це питання не лише перебуває за межами конституційного регулювання порядку здійснення місцевого самоврядування, але й не порушує принципу добровільності *об'єднання територіальних громад*.

Адже сутність добровільності об'єднання насамперед полягає у вільному волевиявленні територіальних громад як юридичній підставі для їх об'єднання, а не в абсолютній правовій необмеженості з боку держави свободи розсуду територіальних громад (щодо того які територіальні громади і як можуть об'єднуватись). У Рішенні Конституційного Суду України від 18.06.2002 р. № 12-рп/2002 також наголошено, що питання об'єднання територіальних громад має вирішуватись з урахуванням волевиявлення їх членів, яке здійснюється згідно з законом [15]. *Тобто в контексті ч.1, 3 ст.140 Конституції України питання об'єднання територіальних громад де-юре вирішується ними самостійно в межах і порядку, встановленим профільним Законом України від 05.02.2015 р. № 157–VIII*.

До того ж підготовка та затвердження перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим та областей є питанням не суто місцевого, але й загальнодержавного значення, маючи відношення до розвитку адміністративно-територіальних одиниць, регіонального розвитку, організації різних напрямків державної діяльності, відносин держави та місцевого самоврядування. Приналежність добровільного об'єднання територіальних громад до питань саме адміністративно-правового устрою визнається і у конституційному поданні від 16.10.2020 р. № 04-02/6-440. Тому подібні питання оптимізації адміністративно-територіального устрою за відсутності профільного закону обґрунтовано належать до предмету відання вищого органу в системі органів виконавчої влади. Водночас навіть за умови вилучення потреби схвалення обласною радою, Верховною Радою Автономної Республіки Крим перс-

пективного плану формування територій громад його підготовка здійснюється спільно представниками місцевих органів виконавчої влади та муніципальної влади. На це чомусь взагалі не звертається увага у конституційному поданні від 16.10.2020 р. № 04-02/6-440.

Так, згідно Методики формування спроможних територіальних громад (Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 [18]) розробка відповідною обласною державною адміністрацією (Радою міністрів Автономної Республіки Крим) проекту перспективного плану формування територій громад має відбуватись "із залученням представників органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та громадськості". Крім того, передбачено включення їх представників до складу робочої групи з розроблення проекту перспективного плану, а також проведення консультацій з представниками органів місцевого самоврядування та їх асоціацій. Зазначені форми участі територіальних громад та органів місцевого самоврядування у підготовці перспективного плану забезпечують відкритість та прозорість такої підготовки та врахування інтересів територіальних громад.

Також не можна погодитись з конституційним поданням від 16.10.2020 р. № 04-02/6-440 і Висновком Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 07.10.2019 р. [14], що об'єднання територіальних громад відповідно до затверджуваних урядом перспективних планів формування територій громад "конфліктує" з ч.6 ст.4 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. [19]. Адже дана норма передбачає лише проведення консультацій "у міру можливості своєчасно і належним чином" з органами місцевого самоврядування у процесі планування та прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо них стосуються. Такі консультації та інші форми участі представників органів місцевого самоврядування (конкретні вимоги до змістовності та періодичності яких Європейська хартія місцевого самоврядування не висуває), як вище вже вказувалось, прямо передбачені при розробці проекту перспективного плану формування територій громад. Крім того, самостійне прийняття територіальними громадами рішення про об'єднання і участь їх представників у розробці проекту перспективного плану формування територій громад свідчать про дотримання ст.5 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985 р., яка забороняє зміну територіальних кордонів органів місцевого само-

врядування без попереднього з'ясування думки місцевих громад.

У конституційному поданні від 16.10.2020 р. № 04-02/6-440 згадується й невідповідність п.6 ч.1 ст.4, ч.3 ст.11 Закону України від 05.02.2015 р. № 157-VIII ч.4 ст.140 Конституції України, проте жодного обґрунтування щодо цього фактично не наводиться. Водночас наголосимо, що повноваження обласної ради схвалювати перспективний план формування територій, які були вилучені Законом України від 05.12.2019 р. № 348-IX, не є невід'ємною складовою конституційної функції обласних рад представляти спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст.

Висновки

1. Положення п.6 ч.1 ст.4, ч.3 ст.11 Закону України від 05.02.2015 р. № 157-VIII, які встановлюють, що добровільне об'єднання територіальних громад здійснюється відповідно до затверджуваних Кабінетом Міністрів України перспективних планів, є такими, що відповідають ст.7, ч.1, 2 ст.8, ч.3 ст.22, ч.1, 3, 4 ст.140 Конституції України.

2. Законодавчо встановлене право територіальних громад сіл, селищ, міст на добровільне об'єднання, хоча й відповідає конституційним засадам і суті місцевого самоврядування, повинно дістати належне конституційне закріплення, що сприятиме розвитку, гарантуванню та більшому узгодженню даної форми місцевого самоврядування з іншими його елементами та засадами адміністративно-територіального устрою України.

3. Нинішня конституційна неврегульованість питань добровільного об'єднання територіальних громад уможливорює їх законодавче зобов'язання керуватися затвердженим урядом перспективним планом формування територій громад. Це має на меті запобігання формуванню неспроможних територіальних громад із додаточними бюджетами та загалом не суперечить добровільності об'єднання територіальних громад, адже безпосереднє прийняття рішення (тобто вільне волевиявлення) про таке об'єднання у встановлених законом межах здійснюється саме місцевими радами.

4. Різні форми участі територіальних громад у підготовці перспективних планів формування територій громад мають дістати упорядкування та подальший розвиток, що забезпечить більшу прозорість такої підготовки та врахування інтересів територіальних громад.

5. Питання об'єднання територіальних громад на основі перспективних планів формування їх територій, що фактично впливає на розвиток адміністративно-територіальних одиниць і відносини держави та місцевого самоврядування, мають бути відображені і у наразі все ще відсутньому законі про адміністративно-територіальний устрій України.

Конфлікт інтересів

Автор заявляє про відсутність конфлікту інтересів.

Вираз вдячності

Дослідження виконано ініціативно та не отримало будь-якого фінансування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про внесення змін до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей: Закон України від 05.12.2019 № 348-ІХ. *Офіційний вісник України*. 2020. № 1. Ст. 6.
2. Конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту шостого частини першої статті 4, частини третьої статті II Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад": від 16.10.2020 № 04-02/6-440. http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/3_502_2020_.pdf
3. Гайдар М. Є. Проблеми децентралізації та добровільного об'єднання територіальних громад в Україні: конституційно-правове забезпечення та сучасні законопроектні ініціативи. *Держава і право. Серія: Юридичні науки*. 2019. Вип. 84. С. 75–85.
4. Ключан В. В., Мірошник В. О., Надточий К. П. Особливості об'єднання територіальних громад в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 1. С. 142–147. <http://doi.org/10.32702/2306-6814.2020.1.142>
5. Панчишин Р. И. Принципы объединения территориальной общины как основа конституционности их создания. *Научный вестник Ужгородского национального университета. Серия Право*. 2018. Вип. 51. Т. 1. С. 66–69.
6. Райнін І. Л. Добровільне об'єднання територіальних громад регіону. *Право.ua*. 2016. № 1. С. 31–34.
7. Faguet Jean-Paul. Decentralization and Governance. *World Development*. 2014. № 53. Р. 2–13. <http://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.002>
8. Feniak L. Foreign experience in creating a voluntary amalgamation of territorial communities in Ukraine. *Annali d'Italia*. 2020. № 12. Vol. 2. Р. 13–19.
9. Guy Yakana Yombi, Mounton Chouaïbou, & Lucie Yakana Agoume. Decentralized Territorial Communities and Implementation of Public Policies: The Case of Cameroon. In: *Public Economics and Finance* /ed. by Bernur Açıkgöz. London: IntechOpen, 2019. <http://doi.org/10.5772/intechopen.80617>
10. Levitas A. Local government reform as state building: What the Polish case says about decentralization. *Public Governance*. 2018. № 45 (3). Р. 5–25. <http://doi.org/10.15678/ZP.2018.45.3.01>
11. Конституція України: від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
12. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. № 18. Ст. 471.
13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України: від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
14. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" (щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей)" від 30.09.2019 № 2189: від 07.10.2019. <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66965&pf35401=504053>
15. Рішення Конституційного Суду України у справі про об'єднання територіальних громад: від 18.06.2002 № 12-рп/2002. *Офіційний вісник України*. 2002. № 26. Ст. 1233.
16. Гончар В. М. Добровільне об'єднання територіальних громад. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*. 2015. Вип. 1. С. 8–11.
17. Пояснювальна записка до проекту Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" (щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей)" від 30.09.2019 № 2189. <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66965&pf35401=503892>

18. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214. *Офіційний вісник України*. 2015. № 33. Ст. 963.
19. Європейська хартія місцевого самоврядування: від 15.10.1985. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. Ст. 718.

REFERENCES

1. Pro vnesennya zmin do Zakonu Ukrayiny "Pro dobrovilne obyednannya terytorialnykh hromad" shchodo sproshchennya protsedury zatverdzhennya perspektyvnykh planiv formuvannya terytoriy hromad Avtonomnoyi Respubliki Krym, oblastey [About modification of the Law of Ukraine "About voluntary association of territorial communities" concerning simplification of procedure of the statement of perspective plans of formation of territories of communities of the Autonomous Republic of Crimea, areas]. *Zakon Ukrayiny* (05.12.2019 No. 348–9). *Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny*, 2020, (1), 6 (in Ukr.).
2. *Konstytutsiynne podannya shchodo vidpovidnosti Konstytutsiyi Ukrayiny (konstytutsiynosti) punktu shostoho chastyny pershoyi statti 4, chastyny tret'oyi statti II Zakonu Ukrayiny "Pro dobrovilne obyednannya terytorialnykh hromad"* [Constitutional submission on compliance with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of paragraph six of part one of Article 4, part three of Article II of the Law of Ukraine "On Voluntary Association of Territorial Communities"]. (16.10.2020 No. 04-02/6-440). http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/3_502_2020_.pdf
3. Haydar, M. YE. (2019). Problemy detsentralizatsiyi ta dobrovilnoho obyednannya terytorialnykh hromad v Ukrayini: konstytutsiyno-pravove zabezpechennya ta suchasni zakonoproektni initsiatyvy [Problems of decentralization and voluntary unification of territorial communities in Ukraine: constitutional and legal support and modern legislative initiative]. *Derzhava i pravo. Seriya: Yurydychni nauky*, (84), 75–85 (in Ukr.).
4. Klochan, V. V., Miroshnyk, V. O., & Nadochyy, K. P. (2020). Osoblyvosti obyednannya terytorialnykh hromad v Ukrayini [Features of the association of territorial communities in Ukraine]. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, (1), 142–147. <http://doi.org/10.32702/2306-6814.2020.1.142>
5. Panchyshyn, R. Y. (2018). Pryntsypy obyednyennya terrytorialnoy obshchyny kak osnova konstytutsiynosti ykh sozdannya [Principles of unification of the territorial community as the basis of the constitutionality of their creation]. *Naukovyy visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriya Pravo*, 51(1), 66–69 (in Ukr.).
6. Raynin, I. L. (2016). Dobrovilne obyednannya terytorialnykh hromad rehionu [Voluntary association of territorial communities of the region]. *Pravo.ua*, (1), 31–34 (in Ukr.).
7. Faguet Jean-Paul. (2014). Decentralization and Governance. *World Development*, (53), 2–13. <http://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.002>
8. Feniak, L. (2020). Foreign experience in creating a voluntary amalgamation of territorial communities in Ukraine. *Annali d'Italia*, 2(12), 13–19.
9. Guy Yakana Yombi, Mounon Chouaïbou, & Lucie Yakana Agoume. (2019). Decentralized Territorial Communities and Implementation of Public Policies: The Case of Cameroon. In: *Public Economics and Finance* /ed. by Bernur Açıkgöz. London: IntechOpen. <http://doi.org/10.5772/intechopen.80617>
10. Levitas, A. (2018). Local government reform as state building: What the Polish case says about decentralization. *Public Governance*, 45(3), 5–25. <http://doi.org/10.15678/ZP.2018.45.3.01>
11. Konstytutsiya Ukrayiny [Constitution of Ukraine]. *Zakon Ukrayiny* (28.06.1996 No. 254k/96-VR). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, (30), 141 (in Ukr.).
12. Pro dobrovilne obyednannya terytorialnykh hromad [On voluntary association of territorial communities]. *Zakon Ukrayiny* (05.02.2015 No. 157–8). *Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny*, (18), 471 (in Ukr.).
13. Pro mistseve samovryaduvannya v Ukrayini [On local self-government in Ukraine]. *Zakon Ukrayiny* (21.05.1997 No. 280/97-vr). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, (24), 170 (in Ukr.).
14. Vysnovok Holovnoho nauково-ekspertnoho upravlinnya Aparatu Verkhovnoyi Rady Ukrayiny na projekt Zakonu Ukrayiny "Pro vnesennya zmin do Zakonu Ukrayiny "Pro dobrovilne obyednannya terytorialnykh hromad" (shchodo sproshchennya protsedury zatverdzhennya perspektyvnykh planiv formuvannya terytoriy hromad Avtonomnoyi Respubliki Krym, oblastey)" (30.09.2019 No. 2189) [Opinion of the Main Scientific and Expert Department of the Verkhovna Rada of Ukraine on the draft Law of Ukraine "On Amendments to the Law of Ukraine" On Voluntary Association of Territorial Communities" (on simplification of the procedure for approving long-term plans for community formation of the Autonomous Republic of Crimea, regions)" 2019 No. 2189]]. (07.10.2019). <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66965&pf35401=504053> (in Ukr.).

15. Rishennya Konstytutsiynoho Sudu Ukrayiny u spravi pro obyednannya terytorialnykh hromad [Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case of unification of territorial communities]. (18.06.2002 No. 12-rp/2002). *Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny*, (26), 1233 (in Ukr.).
16. Honchar, V. M. (2015). Dobrovilne obyednannya terytorialnykh hromad [Voluntary association of territorial communities]. *Visnyk Kyivskoho natsional'noho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Derzhavne upravlinnya*, (1), 8–11 (in Ukr.).
17. *Poyasnyvalna zapyska do proektu Zakonu Ukrayiny "Pro vnesennya zmin do Zakonu Ukrayiny "Pro dobrovilne obyednannya terytorialnykh hromad" (shchodo sproshchennya protsedury zatverdzhennya perspektyvnykh planiv formuvannya terytoriy hromad Avtonomnoyi Respubliki Krym, oblastey)" (30.09.2019 No. 2189)* [Explanatory note to the draft Law of Ukraine "On Amendments to the Law of Ukraine" On Voluntary Association of Territorial Communities "(on simplification of the procedure for approving long-term plans for the formation of territories of communities of the Autonomous Republic of Crimea, regions)" (30.09.2019 No. 2189)]. <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66965&pf35401=503892> (in Ukr.).
18. Pro zatverdzhennya Metodyky formuvannya spromozhnykh terytorial'nykh hromad [About the statement of the Methodology of formation of capable territorial communities]. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny* (08.04.2015 No. 214). *Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny*, (33), 963 (in Ukr.).
19. Yevropeyska khartiya mistsevoho samovryaduvannya [European Charter of Local Self-Government]. (15.10.1985). *Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny*, 2015, (24), 718 (in Ukr.).

ІНФОРМАЦІЯ ПРО СТАТТЮ (ARTICLE INFO)

Published in:

Форум права: 66 pp. 6–14 (1).

Related identifiers:

10.5281/zenodo.4486513

http://forumprava.pp.ua/files/006-014-2021-1-FP-Zozulia_3.pdf
http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2021_1_3.pdf
License (for files):
[Creative Commons Attribution 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)
Received: 04.01.2021

Revised: 20.01.2021

Available online: 22.01.2021

Cite as:

 Зозуля, О. І. (2021). Питання конституційності об'єднання територіальних громад відповідно до перспективних планів формування їх територій. *Форум Права*, 66(1), 6–14. <http://doi.org/10.5281/zenodo.4486513>

 Zozulia, O. I. (2021). Pytannya konstytutsiynosti obyednannya terytorialnykh hromad vidpovidno do perspektyvnykh planiv formuvannya yikh terytoriy [Issue of Constitutionality of Unification of Territorial Communities in Accordance to Prospective Plans of Formation of Their Territories]. *Forum Prava*, 66(1), 6–14. <http://doi.org/10.5281/zenodo.4486513>