

**РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ПРОЄКТІ
ЗАКОНУ ПРО АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ**

**REGULATION OF THE ACTIVITY OF TERRITORIAL COMMUNITIES
IN THE DRAFT LAW ON THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL STRUCTURE
OF UKRAINE**

Актуальність статті полягає в тому, що протягом останніх років в Україні створено юридичну основу та запроваджено нові підходи для регулювання діяльності територіальних громад. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації, яка успішно реалізується з 2015 року, створила нові можливості для розвитку територіальних громад. Бюджетна децентралізація спричинила суттєвий перерозподіл бюджетних ресурсів на користь місцевого самоврядування. В контексті удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні у статті розглянуто питання прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України. Зроблено висновок, що необхідно припинити дискусію щодо конституційності існування територіальних громад все ж таки шляхом уточнення Конституції України, і тоді не потрібно буде розробникам законопроектів та законодавцю йти на численні компроміси, а також шукати суперечливі виходи. Це дозволить вирішити глобальне питання щодо конституційної підстави існування територіальних громад й безпосередньо перейти до конструктивного діалогу щодо особливостей їх функціонування. Після внесення змін у Конституцію України доцільно у ст. 5 «Адміністративно-територіальні одиниці» проєкту Закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України від 28 січня 2021 року № 4664, який знаходиться у Верховній Раді України (до речі, потребує перейменування на Проєкт Закону про адміністративно-територіальний устрій України), абзац «Адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є міста, селища, села» замінити абзацом «Адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є територіальні громади, які утворюються на основі населених пунктів (міст, селищ, сіл)». Після прийняття Закону про адміністративно-територіальний устрій України, у якому необхідно передбачити чіткій механізм утворення, ліквідації, встановлення (зміни) меж «територіальних громад», пропонуємо передбачити втрату чинності Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Ключові слова: територіальна громада, адміністративно-територіальний устрій, децентралізація, місцеве самоврядування.

The relevance of the article is that in recent years in Ukraine a legal basis has been created and new approaches have been introduced to regulate the activities of territorial communities. The reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine on the basis of decentralization, which has been successfully implemented since 2015, has created new opportunities for the development of territorial communities. Budget decentralization has led to a significant redistribution of budget resources in favor of local self-government. In the context of improving the administrative and legal regulation of territorial communities in Ukraine, the article considers the adoption of the law on administrative and territorial organization of Ukraine. It is concluded that it is necessary to stop the discussion on the constitutionality of territorial communities

by clarifying the Constitution of Ukraine, and then there will be no need for drafters and legislators to make numerous compromises and seek contradictory solutions. This will allow solving the global issue of the constitutional basis for the existence of territorial communities, and directly move to a constructive dialogue on the peculiarities of their functioning. After amending the Constitution of Ukraine, it is expedient in Art. 5 “Administrative-territorial units” of the draft Law on the procedure for resolving issues of administrative-territorial organization of Ukraine of January 28, 2021 № 4664, which is in the Verkhovna Rada of Ukraine (by the way, needs to be renamed the Draft Law on Administrative-Territorial Organization of Ukraine) Administrative-territorial units of the basic level are cities, towns, villages “to be replaced by the paragraph” Administrative-territorial units of the basic level are territorial communities formed on the basis of settlements (cities, settlements, villages)” After the adoption of the Law on Administrative and Territorial Organization of Ukraine, which provides for a clear mechanism for the formation, liquidation, establishment (change) of borders of “territorial communities”, we propose to repeal the Law of Ukraine “On Voluntary Association of Territorial Communities”.

Key words: *territorial community, administrative-territorial system, decentralization, local self-government.*

Актуальність теми. Протягом останніх років в Україні створено юридичну основу та запроваджено нові підходи для регулювання діяльності територіальних громад. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації, яка успішно реалізується з 2015 року, створила нові можливості для розвитку територіальних громад. Бюджетна децентралізація спричинила суттєвий перерозподіл бюджетних ресурсів на користь місцевого самоврядування.

Попри це, ще не відбулося реальної конвертації нових можливостей для розвитку територіальних громад та регіонів у кращу якість життя людини незалежно від місця її проживання. Так само немає відчутних змін у зміцненні партнерських відносин між регіонами, зменшенні міжрегіональної та внутрішньорегіональної диспропорції за показниками економічного розвитку та якості життя людей [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За останні роки в Україні проблеми місцевого самоврядування активно досліджуються вченими. Що ж до розробки питання прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України, то на сьогоднішній день таких досліджень проведено явно недостатньо, особливо в контексті удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні. Саме ці та інші обставини й визначають актуальність обраної теми.

Становленням й розвитком теорії та практики місцевого самоврядування займалися такі українські та зарубіжні науковці, як В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, М.О. Баймуратов, Г.В. Барабашев, В.О. Барахтян, В.І. Борденюк, В.С. Бражников, І.П. Бутко, В.І. Васильєв, А.І. Васильчиков, М.П. Воронов, А.З. Георгіца, В.М. Кампо, А.М. Колодій, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, М.О. Краснов, О.Є. Кутафін, П.М. Любченко, Н.Р. Нижник, Р.С. Павловський, В.Ф. Погорілко, М.В. Постовий, М.О. Пухтинський, А.О. Селіванов, М.Ф. Селівон, Б.О. Страшун, В.М. Терлецький, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, М.В. Цвік, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, К.Ф. Шеремет, К.С. Шугріна, В.Д. Яворський та інші.

Постановка завдання. Мета статті – в контексті удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні розглянути питання прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до абзацу першого пункту 7-1 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад здійснює Кабінет Міністрів України [2]. Отже, 12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України прийняв 24 розпорядження, якими визначив адміністративні центри та затвердив території територіальних громад областей. У результаті в країні створено 1469 територіальних громад.

У контексті удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні вважаємо за потрібне розглянути питання прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України.

Так, відповідний проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України було зареєстровано у Верховній Раді України 24 січня 2020 року за № 2804, проте 04 березня 2020 року цей Проект було відкликано. Зокрема, у ч. 1 ст. 5 «Адміністративно-територіальні одиниці» цього Проекту зазначалось, що:

Адміністративно-територіальні одиниці є регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного рівнів.

Адміністративно-територіальними одиницями регіонального рівня є Автономна Республіка Крим та області.

Адміністративно-територіальними одиницями субрегіонального рівня є райони в Автономній Республіці Крим та в областях.

Адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є громади, які утворюються на основі населених пунктів (міст, селищ, сіл).

Адміністративно-територіальними одиницями допоміжного рівня є райони в містах [3].

У статті 9 «Громада» було передбачено, що:

1. Громада є адміністративно-територіальною одиницею базового рівня, до складу якої входять один або декілька населених пунктів.

2. Громада є просторовою основою для здійснення місцевого самоврядування територіальними громадами як безпосередньо, так і через відповідні органи місцевого самоврядування.

3. Населений пункт у межах громади, в якому розташована сільська, селищна, міська рада та її виконавчі органи, є адміністративним центром громади.

Залежно від статусу населеного пункту, який є адміністративним центром громади, громади поділяються на сільські, селищні, міські [3].

На наш погляд, у контексті досліджуваної нами проблематики особливої уваги заслуговує Висновок Головного науково-експертного управління від 02.03.2020 року щодо цього законопроекту, перша частина якого саме й присвячена питанням «громади» та «територіальної громади».

Так, у цьому Висновку наголошується, що найголовнішим недоліком проекту є невідповідність покладеної в його основу концепції побудови та регулювання питань адміністративно-територіального устрою конституційним нормам. Зокрема, відповідно до ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Натомість у проекті пропонується інша система.

Отже, по-перше, у проекті використовується класифікація елементів системи адміністративно-територіального устрою, яка не ґрунтується на конституційних нормах.

По-друге, визначену Конституцією України систему адміністративно-територіального устрою України пропонується доповнити таким не передбаченим Основним Законом елементом, як громада. Хоча відповідний підхід вже застосовується у законодавстві України про місцеве самоврядування та про добровільні об'єднання територіальних громад, але у ст. 133 Конституції України не передбачено такого елемента системи адміністративно-територіального устрою, тож введення його до цієї системи нормами звичайного закону є неприйнятним [3].

Тому фахівці Головного науково-експертного управління вважають, що проведення передбаченої положеннями проекту адміністративно-територіальної реформи потребує попереднього внесення відповідних змін до норм Конституції України.

Крім того, неприйнятність введення нового терміну «громада» зумовлюється також і іншими причинами. Відповідно до запропонованого у проекті визначення, «адміністративно-територіальна одиниця» – це компактна частина єдиної території України з визначеними в установленому Законом порядку межами, що є просторовою основою для організації та діяльності органів державної влади та/або органів місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 1 проекту). Громада є «просторовою основою для здійснення місцевого самоврядування територіальними громадами як безпосередньо, так і через відповідні органи місцевого самоврядування» (ч. 2 ст. 9 проекту). Залежно від статусу населеного пункту, який є адміністративним центром громади, громади поділяються на сільські, селищні, міські (ч. 3 ст. 9 проекту). Водночас про розуміння «громади» як території свідчить ст. 14, приписи якої розкривають такі поняття, як «межі громади» (ч. ч. 1, 2, 5, 6) та «площа сільської громади» (ч. 4) тощо. Необхідно звернути увагу і на те, що у тексті проекту, крім нового терміну «громада» в контексті адміністративно-територіального устрою, містяться також згадки про «територіальну громаду» (ч. 2 ст. 9; ч. 6 ст. 12 проекту).

Фахівці Головного науково-експертного управління вважають за необхідне наголосити, що в ч. 1 ст. 140 Конституції України міститься визначення «територіальної громади» зовсім в

іншому аспекті – як жителів «села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста». Отже, у проєкті, по суті, відбувається заміщення визначеного Конституцією України поняття «територіальна громада» на дуже схоже поняття «громада», в яке, однак, вкладається зовсім інший зміст. Введення у законодавство нових, схожих з наявними, але при цьому недостатньо обґрунтованих термінів не є правильним способом законотворення.

Запропонований у проєкті механізм утворення, ліквідації, встановлення (зміни) меж «громад» суттєво відрізняється від механізму, вже закріпленого у Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», зміни до якого у цьому законопроєкті не пропонуються. При цьому не є зрозумілим, яким чином функціонування вже створених та тих, що будуть створюватися надалі, об'єднаних територіальних громад буде поєднуватися із запропонованою у проєкті системою адміністративно-територіального устрою [3].

У Висновку Комітету Верховної Ради України з питань правової політики щодо проєкту Закону про засади адміністративно-територіального устрою України (реєстр. № 2804 від 24 січня 2020 року) також наголошується, що статтею 5 Законопроєкту визначено, що адміністративно-територіальні одиниці є регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного рівнів. Адміністративно-територіальними одиницями регіонального рівня є Автономна Республіка Крим та області. Адміністративно-територіальними одиницями субрегіонального рівня є райони в Автономній Республіці Крим та в областях. В той же час передбачається, що адміністративно-територіальними одиницями базового рівня будуть громади, які утворюватимуться на основі населених пунктів (міст, селищ, сіл). Тобто Законопроєктом додається нова адміністративно-територіальна одиниця – громада, що, на думку членів Комітету, суперечить положенням статті 133 Конституції України. Відтак окремі положення Законопроєкту не можуть бути реалізовані без внесення відповідних змін до Конституції України [3].

Сьогодні у Верховній Раді України знаходиться Проєкт Закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України від 28 січня 2021 року № 4664. До речі, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», потребує перейменування на Проєкт Закону про адміністративно-територіальний устрій України.

У ст. 5 «Адміністративно-територіальні одиниці» цього проєкту зазначається, що адміністративно-територіальні одиниці є регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного рівня.

Адміністративно-територіальними одиницями регіонального рівня є Автономна Республіка Крим та області.

Адміністративно-територіальними одиницями субрегіонального рівня є райони в Автономній Республіці Крим та в областях.

Адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є міста, селища, села.

Адміністративно-територіальними одиницями допоміжного рівня є райони в містах [4].

Отже, під час порівняльного аналізу цього і попереднього законопроєкту вбачається, що Кабінет Міністрів України під час підготовки проєкту №4664 спробував врахувати зауваження, наприклад, у ст. 5 проєкту від 24 січня 2020 року № 2804 зазначалось, що «адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є громади, які утворюються на основі населених пунктів (міст, селищ, сіл)», а у проєкті від 28 січня 2021 року № 4664 термін громада у ст. 5 вже зникає: «адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є міста, селища, села».

У ст. 8 «Район» проєкту від 28 січня 2021 року № 4664 зазначається, що «район є адміністративно-територіальною одиницею субрегіонального рівня, що складається з територій територіальних громад, загальна чисельність населення якої становить не менш як 150 тисяч жителів» [4].

Вже традиційно у Висновку Головного науково-експертного управління щодо цього законопроєкту (як і щодо попереднього) значна увага приділяється питанням «територіальної громади». Зокрема, зазначається, що поданим законопроєктом регламентується низка питань, пов'язаних із формуванням «територій територіальних громад». Дається визначення території територіальної громади (п. 8 ч. 1 ст. 1), порядок визначення (зміни) адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад (ст. 14) тощо.

Сам факт включення до закону, присвяченого питанням адміністративно-територіального устрою, положень щодо «територій територіальних громад» та комплексний аналіз приписів проєкту (п. 3 ч. 1 ст. 1, п. 8 ч. 1 ст. 1, ст. 14) дозволяє дійти висновку, що хоча території територіальних громад не визначені у проєкті як окремі адміністративно-територіальні одиниці і не включені до системи адміністративно-територіального устрою України (ст. 4), вони фактично є адміністративно-територіальними одиницями згідно з приписами проєкту. Крім того, проєктом

передбачено, що «територія територіальної громади – це нерозривна територія, в межах якої територіальна громада здійснює свої повноваження щодо вирішення питань місцевого значення відповідно до Конституції та законів України як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування» (п. 8 ч. 1 ст. 1) і тим самим вона має всі ознаки адміністративно-територіальної одиниці, які передбачено у визначенні адміністративно-територіальної одиниці, яке наведено у п. 3 ч. 1 ст. 1 проекту.

У зв'язку з наведеним Головним управлінням, як і раніше, вважає, що Конституція України не передбачає існування такої адміністративно-територіальної одиниці, як «територія територіальної громади». Тому вважаємо, що проведення передбаченої положеннями проекту адміністративно-територіальної реформи потребує попереднього внесення відповідних змін до норм Конституції України [4].

Крім того, експерти зазначають, що згідно з ч. 1 ст. 8 проекту «район є адміністративно-територіальною одиницею субрегіонального рівня, що складається з територій територіальних громад», а «Міста, селища та села є основою для затвердження територій територіальних громад, що здійснюється в порядку, визначеному цим Законом» (ч. 7 ст. 9 проекту). Водночас відповідно до ч. 2 ст. 13 проекту «рішенням про утворення, ліквідацію, встановлення (зміну) меж районів визначається перелік територій територіальних громад, які входять до складу кожного із районів, яких стосуються відповідні зміни адміністративно-територіального устрою».

З наведених приписів випливає, що «території територіальних громад» є проміжною ланкою територіального устрою між населеними пунктами (селоми, селищами, містами) та районами. Однак ні з приписів цього законопроекту, ні з положень чинного законодавства України неможливо чітко зрозуміти, до повноважень яких органів публічної влади належить здійснення публічної влади на вказаному територіальному рівні. Водночас визначена у розділі XI (ст. ст. 140-146) Конституції України система органів місцевого самоврядування не передбачає існування органів місцевого самоврядування «територій територіальних громад», а виходячи зі змісту ч. 1 ст. 140 Основного Закону України, територіальні громади – це жителі (а не територіальні утворення) села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. Так само конституційні норми не передбачають існування місцевих органів виконавчої влади на рівні «територій територіальних громад». Тому зазначені положення проекту у поєднанні їх з конституційними нормами виглядають алогічними, мають ознаки неконституційності і не можуть бути підтримані.

Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу, розглянувши на своєму засіданні 03 березня 2021 р. проект Закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України (реєстр. № 4664), взагалі визнав його положення такими, що регулюються національним законодавством країн – членів Європейського Союзу та не підпадають під дію міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції.

Звісно, проблема адміністративно-територіального устрою України є нашим внутрішнім питанням, проте, на наш погляд, не можна повністю відмежовуватися від висновку про відповідність або невідповідність цього, безумовно, важливого законопроекту міжнародним, а особливо європейським стандартам у цій сфері, хоча б Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року.

Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування розглянув на своєму засіданні 6 жовтня 2021 року проект Закону України про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України (реєстр. № 4664 від 28.01.2021), поданий Кабінетом Міністрів України. Підтримуючи загалом необхідність законодавчого врегулювання проблематики адміністративно-територіального устрою України, Комітет водночас звертає увагу на ряд недоліків, які містить зазначений законопроект.

Законопроектом пропонується визначити, що село, селище, місто є адміністративно-територіальними одиницями базового рівня (абзац четвертий частини першої статті 5 законопроекту). Водночас села, селища та міста самі по собі не можуть бути адміністративно-територіальними одиницями, оскільки більшість з них не відповідає поняттю адміністративно-територіальної одиниці як компактною частини єдиної території України з визначеними в установленому цим Законом порядку межами, що є просторовою основою для організації та діяльності органів державної влади та/або органів місцевого самоврядування. Сьогоднію просторовою основою для формування органів державної влади та/або органів місцевого самоврядування на базовому рівні є території територіальних громад, до складу яких входять території міст або території декількох сіл, селищ, міст [4].

На наш погляд, висновок Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування в цій частині суперечить попередній законотворчій роботі, а також послідовним висновкам фахівців Головного науково-експертного управління.

Так, висновок Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування щодо законопроекту № 4664 від 28.01.2021, на нашу думку, повертає нас до вже відкликаною законопроекту від 24 січня 2020 року № 2804. Нагадаємо, що у ст. 5 проекту від 24 січня 2020 року № 2804 зазначалось, що «адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є громади, які утворюються на основі населених пунктів (міст, селищ, сіл)», а у проекті від 28 січня 2021 року № 4664 термін громада у ст. 5 вже зникає: «адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є міста, селища, села».

Ці зміни були вимушеними, тяжкими та навіть доленосними. Такими змінами Кабінет Міністрів хоч якось намагався «протягти» у цей закон «територіальні громади», оскільки Головне науково-експертне управління у своїх висновках постійно наголошує, що «визначену Конституцією України систему адміністративно-територіального устрою України пропонується доповнити таким не передбаченим Основним Законом елементом, як територіальна громада. Хоча відповідний підхід вже застосовується у законодавстві України про місцеве самоврядування та про добровільні об'єднання територіальних громад, але у ст. 133 Конституції України не передбачено такого елементу системи адміністративно-територіального устрою, тож введення його до цієї системи нормами звичайного закону є неприйнятним».

Отже, є два полярні підходи, перший – реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка здійснюється, не відповідає Конституції України, територіальні громади незаконні, зміни адміністративно-територіального устрою без змін Конституції України провести не можливо, а другий – це не відповідає дійсності.

Щодо першої точки зору ми вже навели численні висновки фахівців Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, вважаємо за доцільне навести і іншу точку зору, оскільки те, що сьогодні відбувається в Україні з розвитком територіальних громад, впроваджується саме її прихильниками.

Так, директор з питань науки та розвитку Інституту громадянського суспільства Анатолій Ткачук у статті «До питання про реформу адміністративно-територіального устрою та конституційне регулювання» зазначає, що Конституція України у досить загальному вигляді, як це і притаманно конституційному регулюванню, регулює питання адміністративного устрою. Єдина стаття, що встановлює деякі прямі норми щодо адміністративно-територіального устрою України, стаття 133. Проте ця стаття не може застосовуватись поза статтями 85, 92, 140, 142 та 143, про що сказано у декількох рішеннях Конституційного Суду України [5].

На думку дослідника, законодавець відніс до системи адміністративно-територіального устрою різні категорії суб'єктів регулювання: АРК, області, райони, міста, райони в містах, селища та села. В цьому переліку присутні як класичні адміністративно-територіальні одиниці – області та райони, так і одиниці розселення – міста, селища та села, що належать до категорії містобудування. Саме тому це не дає підстав А. Ткачуку стверджувати, що суб'єктів, перерахованих у статті 133, можна тлумачити як адміністративно-територіальні одиниці. Вчений наголошує, що із п. 13 частини 1 статті 92 Конституції України слідує, що територіальний устрій України визначається винятково законами України, при цьому має застосовуватись норма, викладена у п. 29 частини 1 статті 85, що в цьому законі, повноваження щодо районів, зміни меж районів і міст..., здійснюється власне Верховною Радою України і не може бути передано іншим органам. Отже, для вирішення усіх питань, що стосуються встановлення категорій (рівнів) адміністративно-територіальних одиниць, порядку їх утворення, реорганізації, ліквідації, віднесення населених пунктів до різних категорій, визначення статусу населених пунктів тощо має існувати окремий закон чи декілька законів на розсуд законодавця [5].

Отже, завершення реформи адміністративно-територіального устрою в Україні, на думку вченого, не потребує внесення змін до Конституції України, а потребує ухвалення відповідних законів: закону, що затверджує адміністративно-територіальні одиниці, та закону, що визначає процедури утворення / реорганізації / ліквідації адміністративно-територіальних одиниць та інші технічні питання [5].

Висновки. Проблема конституційно-правового регулювання діяльності територіальних громад існує. Певні слушні аргументи наводяться по обидві сторони. На наш погляд, необхідно припинити дискусію щодо конституційності існування територіальних громад все ж таки

шляхом уточнення Конституції України, і тоді не потрібно буде розробникам законопроектів та законодавцю йти на численні компроміси, а також шукати суперечливі виходи. Це дозволить вирішити глобальне питання щодо конституційної підстави існування територіальних громад й безпосередньо перейти до конструктивного діалогу щодо особливостей їх функціонування.

Оскільки, на наш погляд, фактично «територіальна громада» є проміжною ланкою територіального устрою між населеними пунктами (селоми, селищами, містами) та районами, то необхідно доповнити статтю 133 Конституції України таким абзацем: Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, *територіальні громади*, міста, райони в містах, селища і села.

Після внесення цих змін у Конституцію України доцільно у ст. 5 «Адміністративно-територіальні одиниці» проекту Закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України від 28 січня 2021 року № 4664, який знаходиться у Верховній Раді України (до речі, потребує перейменування на Проект Закону про адміністративно-територіальний устрій України) абзац «Адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є міста, селища, села» замінити абзацом «Адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є територіальні громади, які утворюються на основі населених пунктів (міст, селищ, сіл)».

Після прийняття Закону про адміністративно-територіальний устрій України, у якому необхідно передбачити чіткій механізм утворення, ліквідації, встановлення (зміни) меж «територіальних громад», пропонуємо передбачити втрату чинності Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Список використаних джерел:

1. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280 (із змінами та доповненнями). URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
3. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України від 24 січня 2020 року № 2804. URL:http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986.
4. Проект Закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України від 28 січня 2021 року № 4664. URL:http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70936.
5. Ткачук А. До питання про реформу адміністративно-територіального устрою та конституційне регулювання. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/do-pytannya-pro-reformu-administratyvno-terytorialnogo-ustroyu-ta-konstytutsijne-regulyuvannya/>.