

Людмила МУРКОВИЧ

*Національна академія державного управління  
при Президентіві України**Дніпропетровський регіональний інститут державного управління***ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК СУБ'ЄКТ МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ**

**Розглядається територіальна громада як первинний елемент системи місцевого самоврядування в Україні. Визначається поняття «територіальна громада», особливості її формування та функціонування в Україні на сучасному етапі державотворення.**

**Ключові слова:** територіальна громада, місцеве самоврядування, система місцевого самоврядування.

*Людмила Муркович. Территориальное сообщество как субъект местного самоуправления в Украине: теоретические аспекты*

Рассматривается территориальное сообщество как первичный элемент системы местного самоуправления в Украине. Определяется понятие «территориальное сообщество», особенности его формирования и функционирования в Украине на современном этапе создания государства.

Ключевые слова: территориальное сообщество, местное самоуправление, система местного самоуправления.

*Murkovich Liudmyla. Territorial community as a subject of local self-government in ukraine: theoretical aspect*

Territorial community as an initial element of local governments system in Ukraine is considered. The concept of “territorial community”, specifics of its forming and functioning at the present stage of state formation in Ukraine are defined.

Key words: territorial community, local government, system of local government.

Демократизація суспільних відносин та процеси децентралізації, пов'язані з нею, вимагають перегляду ролі місцевого самоврядування в загальній системі організації публічної влади в Україні, яке, у свою чергу, є одним із засобів залучення населення до управління державними справами. Це пов'язано з тим, що місцеве самоврядування є вираженням самоорганізації громадян на найнижчому рівні публічного управління, яким в Україні є територіальна громада.

Саме територіальна громада визначена Конституцією України як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що є логічним продовженням іншого конституційного положення: джерелом державної влади в Україні є народ [5]. Водночас активний вплив місцевого самоврядування на формування нових економічних і соціальних відносин можливий лише в тому разі, якщо воно матиме відповідні правові гарантії, налагоджену систему соціальних відносин, належне кадрове забезпечення, а головне – самодостатню територіальну громаду,

у розпорядженні якої є достатній обсяг матеріальних та фінансових ресурсів, які вона може використовувати в межах своїх повноважень. Усе це обумовлює актуальність дослідження проблем функціонування територіальної громади як первинного елементу системи місцевого самоврядування в Україні.

Власне тема територіальної громади не є новою для вітчизняної науки. Зокрема, актуальні питання розвитку територіальних громад досліджують такі вітчизняні науковці, як В. Бабаєв, М. Баймуратов, О. Батанов, П. Біленчук, Р. Брусак, В. Воронкова, А. Гошко, Г. Дробенко, В. Кампо, І. Козюра, В. Куйбіда, О. Лазор, В. Мамонова, М. Орлатий, І. Санжаровський, Ю. Свірський та ін. Більшість із них зосереджують свою увагу на юридичних аспектах реалізації територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування. Водночас поза увагою сучасних дослідників залишаються практичні аспекти функціонування територіальних громад як первинного суб'єкта місцевого самоврядування.

Усе це обумовлює мету даної статті, яка полягає в дослідженні територіальної громади як первинного елемента системи місцевого самоврядування та розкритті особливостей її функціонування на сучасному етапі державотворення в Україні.

Слід зазначити, що поняття «територіальна громада» є відносно новим для вітчизняної державно-управлінської науки. Як зазначалося вище, його конституювання як важливого суб'єкта місцевого самоврядування в Україні відбулося з прийняттям Конституції України 1996 р., коли законодавець уперше серед численної кількості споріднених дефініцій (як, наприклад, «територіальна самоорганізація громадян», «громадяни, які проживають на території», «населення адміністративно-територіальних одиниць», «територіальний колектив громадян» [1]) обрав поняття територіальна громада, під якою розуміють сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [10]. Таке визначення є нормативно закріпленим, але водночас недосконалим. На цьому, зокрема, наголошують ряд науковців М. Баймуратов, О. Батанов та ін. Вони вважають, що за такого трактування терміна «територіальна громада» акцент робиться лише на її територіальній ознаці, що не відображає всього розмаїття даного соціального та правового явища. Таке спрощене ставлення до територіальної громади втрачає соціально-правову сутність цього феномена, який містить в собі поняття населення як спільноти жителів (місцевої спільноти), що об'єднані спільною діяльністю, інтересами та цілями щодо задоволення потреб, пов'язаних з побутом, середовищем проживання, відпочинком, навчанням, спілкуванням [1; 2, с. 51.].

Подібний підхід є, на нашу думку, доцільним, оскільки

територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування є досить складним соціальним організмом. Інтеграція людей у територіальну громаду з метою спілкування, виробництва, виховання має природний характер, відбувається на добровільній, свідомій основі, з урахуванням побажань, прагнень кожної людини або більшості людей.

В Україні територіальна громада з її звичаями і традиціями сформувалася в глибоку давнину. Дослідник громади в Україні І. Черкаський слушно зазначав: «... Про початок походження цієї установи ми не знаходимо жодних відомостей ні в літописах, ні в писаних законодавчих пам'ятках. З великою ймовірністю можна думати, що сільські громади постали за тих часів, коли слов'янські племена, які заселяли теперішню південно-західну Русь, ще не були об'єднані в державні спілки під зверхньою владою господарів» (цит. за [4]). І хоча еволюція територіальної громади в Україні тривала століттями, її роль та значення завжди були важливими в українському суспільстві. Зокрема, Іван Франко, розмірковуючи над цим питанням, ще наприкінці ХІХ ст. писав: «... Коли кожний повіт, кожний край, кожна держава складається з громад – сільських чи міських, то все одно перша і найголовніша завдання тих, що управляють державою, країями, повітами, повинна би бути така, щоб добре упорядкувати і мудрими правами якнайліпше забезпечити ту найменшу, але основну одиницю. Бо коли громада зле впорядкована, бідна, темна і сама в собі розлазиться, то очевидно, що й увесь побудований на ній порядок повітовий, крайовий і державний не може бути тривалий» [12, с. 175].

Визначення територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування в Україні стало важливим кроком на шляху утвердження демократичної правової держави. Водночас Конституція України пішла дещо далі від європейської демократичної державно-правової традиції, яка в Європейській хартії про місцеве самоврядування його трактує як право і реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і керувати нею, діючи в межах закону, під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення. На відміну від Хартії, Конституція України на перше місце ставить не органи місцевого самоврядування, а територіальну громаду. Це свідчить, що наш Основний Закон регулює питання місцевого самоврядування, спираючись в основному на концептуальні положення громадської доктрини місцевого самоврядування, що й обумовлює певну специфіку конституційної концепції [6].

Власне, у західній державно-управлінській та правовій науках поняття «територіальна громада» в нашому його розумінні відсутнє. Законодавство провідних країн світу його ігнорує. Водночас значна увага приділяється дослідженню місцевих співтовариств, територіальних колективів, комун тощо. Так, у 1955 р., вивчивши 94 визначення територіальних співдружностей, Дж. Хіллер дійшов висновку, що, незважаючи на наявні розбіжності, у більшості з них найважливішими

є такі ознаки: соціальна взаємодія, територія і загальний зв'язок (або зв'язки) [2, с. 51].

На основі аналізу зарубіжної літератури можна виокремити кілька підходів до вивчення громад (спільнот). Зокрема, якісний підхід описує спільноту як місце. Його послідовники розглядають питання якості життя (забезпеченість житлом та його якість, стан шкіл, якість освіти тощо), соціальний мікроклімат. Екологічний підхід передбачає вивчення спільноти як певної спільноти в природно-географічному просторі (просторове розміщення, вплив природних факторів на характер діяльності та зворотний вплив, взаємозв'язки всередині спільноти та з іншими спільнотами тощо). Етнографічний підхід передбачає вивчення спільноти як певного способу життя, при цьому акцент робиться на описуванні загальних культурних характеристик, культурного простору, а не тільки демографічних, економічних або географічних параметрів. Соціологічний підхід розглядає спільноту як соціальну систему та описує соціальні відносини, типові для певних груп та більш великих соціальних утворень як усередині спільноти, так і у відносинах із зовнішнім середовищем. Економічний підхід вивчає взаємозв'язки різних секторів економіки, домогосподарств і підприємств, описує професійний склад населення та робочі місця, розглядає джерела, розподіл та динаміку доходів, вивчає ресурси (природні, фінансові, людські, управлінські тощо), які має спільнота [11].

Комплексний, системний підхід до визначення поняття та ознак громади, комуни, місцевого співтовариства чи територіального колективу (community) застосовано колективом авторів під керівництвом Д. Барнса, які розглядають п'ять категорій, що визначають поняття «громада», «комуна». Перша – визначає громаду (комуна) як історично сформовану спільноту людей, що характеризується спільністю традицій, культури, належністю до комуни. Таким чином, своєрідної легітимності вона набуває завдяки історичному минулому. Друга категорія розглядає комуна як сукупність соціальних взаємодій, інтеракцій між індивідами. Прикладами таких взаємодій слугують родинні стосунки, проживання на одній території, належність до певної соціальної групи, зв'язки соціального захисту та підтримки. Третя категорія визначає комуна як спільного, колективного споживача. Тобто акцентується увага на первісності економічного виміру. Четверта категорія базується на прерогативі виробництва та забезпечення громадських послуг. Тут здебільшого йдеться про владні повноваження територіальної громади та участь інституцій місцевого громадянського суспільства в життєзабезпеченні людей. Такий підхід легітимується певною мірою технологією надання послуг. Відповідно до п'ятої категорії комуна характеризується своєю здатністю впливати на місцеве суспільне життя, своєю владою репрезентувати місцеве населення, а також наділяти його певними повноваженнями. Йдеться передусім про безпосередні та опосередковані, формальні та неформальні шляхи здійснення політичної

волі, громадських дій. Ця категорія більшою мірою визначає комуну як суспільного актора на політичній сцені [9].

Підсумовуючи напрацювання сучасної науки у сфері дослідження територіальної громади, О. Мороз пропонує такий перелік основних ознак останньої:

- спільна територія існування (що може включати проживання, роботу, володіння нерухомим майном);
- спільні інтереси у вирішенні питань життєдіяльності;
- соціальна взаємодія в процесі реалізації цих інтересів;
- психологічна самоідентифікація кожного члена з громадою;
- спільна комунальна власність;
- сплачування комунальних податків [8].

Інший дослідник, правознавець М. Баймуратов, наводить такі ознаки територіальної громади, які, на нашу думку, цілісно й узгоджено відображають усі особливості функціонування територіальної громади (деякі з них уже знайшли закріплення в чинному законодавстві):

– територіальна – спільне проживання осіб (жителів), які входять у громаду на певній території (у межах певної адміністративно-територіальної одиниці – село, селище, місто, ч. 1 ст. 140 Конституції України);

– інтегративна – територіальна громада виникає на основі об'єднання всіх жителів, що проживають на певній території незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави. Тобто членами територіальної громади можуть бути громадяни даної держави, а також іноземні громадяни, особи без громадянства, які постійно проживають на певній території. Можливе включення в територіальну громаду біженців і переміщених осіб (за змістом ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.);

– інтелектуальна – основою конституювання територіальної громади є спільні інтереси жителів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектру системних індивідуально-територіальних зв'язків, що виникають між ними (основний об'єкт діяльності територіальної громади – питання місцевого значення – ч. 1 ст. 140 Конституції України);

– майнова – територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності (їй належать рухоме й нерухоме майно, прибутки місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, які є власністю відповідних територіальних громад, ч. 1 ст. 142 Конституції України);

– фіскальна – члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів (ст. 67 Конституції України; ст. 4, 6, 15 Закону України «Про внесення змін у Закон України “Про систему оподаткування”» від 18 лютого 1997 р.) [1].

Утворення територіальних громад є процесом створення самостійних або внутрішньопоселенських територіальних одиниць.

Даний процес регулюється Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування» та супроводжується набуттям обов'язкових для громади ознак – самостійних органів, власності, бюджету тощо. Утворення територіальних громад може відбуватися різними шляхами. Перш за все, нова територіальна громада може з'явитися внаслідок добровільного об'єднання двох або більше територіальних громад в єдину громаду. На таку можливість вказує саме визначення інституту місцевого самоврядування, що зафіксовано в Конституції України, де під територіальною громадою розуміють, крім іншого, добровільне об'єднання мешканців кількох поселень.

Крім об'єднання, утворення нових територіальних громад можливе також унаслідок розділення існуючої територіальної громади на дві або більше в результаті тих чи інших соціально-економічних або політичних процесів. Пов'язаною з вищезазначеною формою утворення територіальної громади є виділення однієї територіальної громади з іншої зі збереженням раніше існуючої. Незважаючи на обмеження таких дій, що міститься у п. 7 Перехідних положень до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якому зазначено, що до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду шляхом місцевого референдуму, можуть прийняти рішення про вихід із цієї громади лише за умов наявності фінансово-матеріальної бази, достатньої для забезпечення виконання кожної з цих громад функцій і повноважень місцевого самоврядування відповідно до цього закону. Останнім часом така форма набула значного поширення. Саме внаслідок такої форми за роки, що пройшли з часу прийняття вищезазначеного закону, відбулося утворення понад 200 територіальних громад (переважно внаслідок виділення села із сільських рад).

Головним критерієм належності людини до територіальної громади є місце проживання особи на даній території. Але існують різні думки щодо бачення цього питання. У ст. 38 Основного Закону України та ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» брати участь у місцевих референдумах, вільно обиратися та бути обраними до органів місцевого самоврядування мають право громадяни України. Саме тому необхідно вирішити питання закріплення виборчих прав за категорією осіб, які не мають громадянства, але постійно проживають на даній території, а також за тими особами, які навчаються в навчальних закладах за межами громади і зняті з обліку. Але в будь-якому випадку важливим аспектом функціонування територіальної громади є взаємодія людей усередині громади, пов'язані з громадським життям, що є результатом усвідомлення себе як єдиного колективу, об'єднаного спільною долею і, як наслідок, спільними інтересами.

Територіальна громада має певні функції – основні напрями та види муніципальної діяльності, які виражають волю та інтереси місцевих

жителів та забезпечують здійснення ними відносин з державою, її органами. Обсяг функцій територіальних громад збігається з обсягом функцій системи місцевого самоврядування. Це пояснюється тим, що система місцевого самоврядування являє собою побудовану на легальних засадах цілісну, структурно і функціонально впорядковану сукупність суб'єктів (територіальна громада, представницькі органи місцевого самоврядування, їх виконавчі органи і посадові особи, органи самоорганізації населення), у процесі функціонування і взаємодії яких реалізуються принципи місцевого самоврядування [3].

Протягом усього свого існування територіальна громада в Україні здійснювала низку функцій, що забезпечували життєдіяльність села чи міста. Серед них найважливіші: забезпечення правопорядку на своїй території, безпека всіх членів громади та збереження рухомого й нерухомого майна, а також господарська, соціального захисту, культурно-просвітницька функції.

Відповідно до Конституції України місцеве самоврядування може здійснюватися територіальною громадою як самостійно, так і через органи місцевого самоврядування. Саме тому основне призначення територіальної громади полягає в забезпеченні життєдіяльності певної території або прямо (самостійно), або опосередковано (через органи місцевого самоврядування).

Повноваження територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування в Україні визначаються ст. 143 Основного закону. До них належать управління майном, що є в комунальній власності територіальної громади; затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку та контроль за їх виконанням; затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць та контроль за їх виконанням; визначення місцевих податків та зборів, передбачених законом; забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізація їх результатів; утворення, реорганізація та ліквідація комунальних підприємств, організацій та установ, контроль за ними; здійснення інших повноважень, визначене чинними законодавством. Таким чином, можна виокремити такі функції територіальних громад: планування й програмування розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, бюджетно-фінансова, матеріально-технічна функції та функція соціального контролю.

Окремо слід звернути увагу на нормотворчу та інформаційну функції територіальної громади. Наприклад, нормотворча функція громади реалізується не лише через прийняття відповідних нормативних актів, що регламентують життєдіяльність території, але й через створення статутів територіальних громад як документа нормативно-процедурного характеру, який відображає особливості взаємовідносин усередині територіальної спільноти. Статут територіальної громади визначає механізм здійснення місцевого самоврядування територіальною

громадою, порядок створення органів самоорганізації населення, гарантує всім членам територіальної громади право участі в місцевому самоврядуванні, установлює регламентні правила й процедури реалізації цього права [7, с. 207].

За своєю структурою повноваження місцевого самоврядування включають: а) власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню; б) делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади, надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях. Але під час виконання функцій і повноважень, якими володіє територіальна громада та створені нею органи, виникає чимало проблем. Перш за все, це питання фінансування, управління розвитком території, створення умов для надання населенню управлінських послуг, вирішення питань соціальної забезпеченості, управління комунальною власністю. Крім того, існують проблеми у взаємовідносинах між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, у взаємовідносинах між територіальними громадами.

Саме тому територіальна громада безпосередньо вирішує питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, використовуючи різні форми прямої демократії. Збори громадян розглядаються як елемент безпосередньої участі жителів села/міста в управлінні. При цьому інститут загальних зборів зустрічається досить часто і є ефективним у невеликих територіальних громадах, наприклад, сільських.

Таким чином, територіальна громада в Україні є первинним елементом системи місцевого самоврядування і поряд з іншими її елементами, як то представницькі органи місцевого самоврядування, їх виконавчі органи і посадові особи, органи самоорганізації населення тощо, покликана забезпечити захист інтересів жителів певної адміністративно-територіальної одиниці. Важливою ознакою, що характеризує територіальну громаду, є соціальні зв'язки, що виникають між її членами і які її скріплюють. Це – безпосередня й опосередкована взаємодія людей: міжособистісне спілкування, спільна праця і відпочинок, взаємні послуги, спільне користування територією та її природними ресурсами, соціальною інфраструктурою і мережами комунікацій, а також єдина система управління, постачання, розподілу.

Важливість та невідкладність вирішення проблем становлення громад як первинного елемента системи місцевого самоврядування обумовлена не лише необхідністю побудови в Україні ефективної моделі місцевої публічної влади, але й потребою в розбудові та розвитку громадянського суспільства. Місцеве самоврядування не запроваджується згори, а виникає знизу. В його основі – усвідомлена потреба людей до самоорганізації, відчуття відповідальності жителів села, селища, міста за вирішення питань свого повсякденного життя. Звідси й найсерйозніша проблема для сучасної

України – пасивність громадян, низький рівень громадянської активності, без подолання якої неможливо не лише сформувати дієздатну громаду в Україні, але й взагалі здійснити будь-які реформи як на місцевому, так і на загальнонаціональному рівнях.

### Список використаних джерел

1. **Баймуратов М.** Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми / М. Баймуратов // Муніципальний рух : новий етап розвитку : Матеріали VII Всеукр. муніцип. слухань «Муніципальний рух в Україні – 10 років розвитку» (6 – 8 верес. 2001 р., Бердянськ). – К. : Логос, 2002. – С. 368 – 371.

2. **Батанов О.** Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О. Батанов // Вісн. Центр. виборчої комісії. – 2008. – № 2 (12). – С. 51 – 57.

3. **Батанов О. В.** Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Батанов Олександр Васильович ; Нац. акад. наук України Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2000. – 20 с.

4. **Гураль П.** Поняття і сутність територіальної громади в Україні / П. Гураль // Юриспруденція on-line : інтернет-видання. – Режим доступу : [www.lawyer.org.ua](http://www.lawyer.org.ua).

5. **Конституція** України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. : зі змінами згідно закону України від 8 груд. 2004 р. № 2222. – К. : Парлам. вид-во, 2005. – 98 с.

6. **Кравченко В.** До питання про сучасну концепцію місцевого самоврядування / В. Кравченко // Переваги місц. самоврядування : Міжнар. конф. «Переваги місцевого самоврядування» (29 – 30 трав. 2001 р., м. Ірпінь, Київ. обл.). – К. : Логос, 2001. – С. 147 – 157.

7. **Лазор О. Д.** Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні : монографія / О. Д. Лазор. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – 440 с.

8. **Мороз О. Ю.** Територіальна громада : сутність становлення та сучасні українські реалії / О. Ю. Мороз // Демократ. врядування : електрон. наук. фах. видання. – 2008. – Вип. 2. – Режим доступу : [www.nbu.gov.ua](http://www.nbu.gov.ua).

9. **Наврузов Ю.** Категорія «громада» в сучасному лексиконі місцевого самоврядування / Ю. Наврузов // Зб. наук. пр. Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2000. – Вип. 1. – С. 276 – 277.

10. **Про місцеве** самоврядування : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

11. **Филиппов Ю. В.** Нужна ли нам еще одна профессия? (Развитие местных сообществ : теория и практика) // Вестн. Моск. ун-та. – 1996. – № 4. – С. 64 – 74. – (Сер. 6. Экономика).

12. **Франко І.** Що таке громада і чим вона повинна бути? / І. Франко // Збір. творів : у 50 т. – К. : Наук. думка, 1985. – Т. 44. – Кн. 1. – С. 175 – 185.

*Надійшла до редколегії 13.01.10*