

*Х. О. Патицька*

## **Територіальна громада в політико-правовій практиці сучасної України**

*Досліджується питання визначення поняття «територіальна громада» та його трансформація до політико-правової практики сучасної України. Діагностовано проблеми комплексної характеристики категорії. Обґрунтовано необхідність не лише теоретичного осмислення ролі і місця територіальних громад у розвитку системи місцевого самоврядування, а й практичного застосування результатів досліджень цього питання та вже доведених позитивних результатів функціонування громад як первинних суб'єктів управління місцевим розвитком.*

*Ключові слова: територіальна громада, місцеве самоврядування, члени територіальної громади.*

*Постановка проблеми.* Питання забезпечення реалізації основних принципів адміністративно-територіальної реформи в державотворчій системі України сьогодні не викликає сумнівів. Основною причиною в цьому випадку є гальмування розвитку місцевих територіальних громад, а відтак і призупинення соціально-економічного розвитку регіонів та окремих адміністративно-територіальних одиниць. «Адміністративно-територіальна одиниця низового рівня не може бути штучно виокремленою частиною території країни, а повинна володіти ознаками мікрорегіону як цілісності територіально-природного, демографічно-соціального та економіко-господарського компонентів, сформованого з дотриманням критеріїв історичної визначеності, національно-етнічної однорідності та соціально-економічної доцільності» [7]. Тобто розвиток адміністративно-територіальної одиниці залежить передусім від ефективної, дієвої, орієнтованої на саморозвиток громади. І державою мають бути обґрунтовані в нормативно-правовому аспекті можливості розвитку та рамки функціонування такої спільноти.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Проблема трактування поняття територіальної громади та його трансформації до політичної практики Української держави широко досліджена у вітчизняній літературі, зокрема в працях М. П. Орзіха, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. М. Кампо, В. А. Григор'єва, І. В. Дробуша, В. Ф. Погорілка тощо. Проте практика засвідчує необхідність подальшого дослідження категорії «територіальна

---

© Х. О. Патицька, 2014.

громада» задля формування ефективних і дієвих громад як суб'єкт-об'єктів місцевого розвитку.

*Метою* статті є визначення ролі та місця територіальних громад у системі місцевого самоврядування, а також комплексний аналіз цієї категорії з урахуванням досвіду українських та іноземних учених-дослідників цього питання.

*Виклад основного матеріалу.* Конституцією затверджено основне положення, яке є фундаментом у побудові Української держави: джерелом державної влади є народ. Логічним є його продовження: народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» надається визначення 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 [1].

Таке тлумачення категорії «територіальна громада» у вітчизняній політико-правовій практиці відповідає передусім історичній традиції українського народу (організація місцевого самоврядування в Київській Русі, Магдебурзьке право в містах середньовічної України, яке базувалося на правах громад тощо). Розуміння цього поняття українською політичною та правовою думкою при цьому не лише відповідає сформованим міжнародним стандартам, водночас Конституція України пішла дещо далі в питанні визначення цієї категорії від європейської політичної традиції. Європейська хартія про місцеве самоврядування трактує її як право і реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і керувати нею, здійснюючи свою діяльність у рамках закону, під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення [3]. Власне кажучи, у західній політико-правовій практиці увага приділяється не самому поняттю «територіальна громада» в нашому розумінні, а дослідженню територіальних колективів, комун, місцевих співтовариств, тобто спільнот. Вивчення позиції економістів щодо цих категорій дозволяє виділити як мінімум п'ять підходів до їх характеристики (рис. 1) [4].

Варто зауважити, що і радянська державницько-правова доктрина використовувала поняття територіальної громади, констатуючи її як

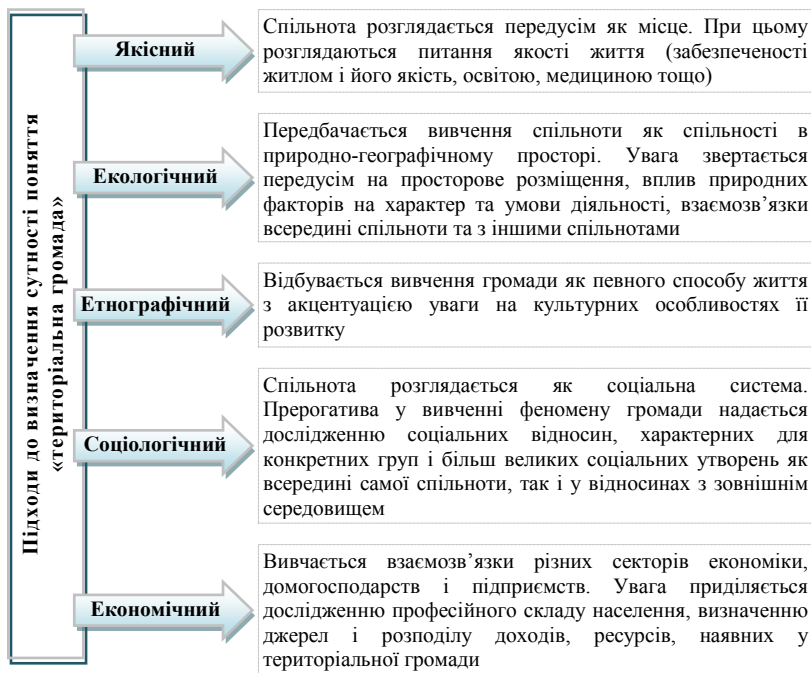


Рис. 1. Підходи до визначення сутності поняття «територіальна громада», виділені при дослідженні робіт західних економістів

первинний суб'єкт місцевого самоврядування, та при цьому замінюючи правову природу її членів (на локальному рівні вони функціонували не як громадяни держави, а як жителі певної територіальної одиниці) [2].

Відомий український дослідник М. О. Баймуратов зазначає, що до сучасної української науки термін «територіальна громада» увійшов з книги польського науковця Я. Щепаньського «Елементарні поняття соціології» як синонім категорій «територіальний колектив» і «міське співтовариство». Я. Щепаньський територіальною громадою визначає групу людей, члени якої «прив'язані узами спільних відносин до території, на якій вони мешкають, і узами відносин, що впливають з факту проживання на спільній території» [2]. Як бачимо, у цьому випадку мова йде про стійку форму соціального життя, основний акцент існування якої ставиться на спільності території проживання, як і в вітчизняному правовому визначенні цього поняття.

Формуючи своє розуміння категорії «територіальна громада» на основі опрацювання як досвіду радянських науковців, так і передусім напрацювань західних економістів, де поняття локальної демократії є впровадженням у життя держави, а її роль чітко визначеною в розвитку останньої, українські науковці намагаються сформувати нове розуміння поняття територіальної громади, побудоване відповідно до політико-правових реалій Української держави, на основі історичного сприйняття громади та психологічного усвідомлення громадянами своєї участі у формуванні та розвитку громади, самоідентифікації себе її частиною.

Науковці по різному підходять до визначення суті категорії «територіальна громада». Такі дослідники поняття, як О. Батанов, В. Баймуратов, О. Мороз, акцентують увагу на соціальній взаємодії в середині громади. В. І. Фадєєв, В. М. Кампо та М. О. Краснов, визначаючи суть поняття, акцентують увагу на територіальній приналежності членів громади. Проте найважливішим сьогодні є досягнення спільності в розумінні цього терміну, характеризуючи територіальну громаду комплексно, як систему з сукупністю екзо- та ендогенних зв'язків і відповідним просторовим розташуванням, характеристикою часового вектора розвитку та врахуванням психологічних, соціальних, історичних умов еволюції (рис. 2).

Так, територіальна громада – це природно сформована людська спільнота, членами якої є фізичні особи (громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства, переміщені особи та біженці), які проживають, працюють чи володіють нерухомим майном на спільній території, у межах одного або кількох населених пунктів з єдиним адміністративним центром, характеризується сукупністю сталих зв'язків і спільних інтересів у питанні власного життєзабезпечення та є представником місцевої спільноти на політичній арені, є власником комунального майна на цій території та платником місцевих податків і зборів. Досліджуючи погляди провідних науковців у питанні виділення основних ознак, які комплексно характеризують територіальну громаду, у підсумку варто виділити такі ознаки громади:

- територіальна – територіальна громада формується на певній території. Її членами є фізичні особи, які або проживають на цій території, або працюють, або володіють певним нерухомим майном;
- соціально-психологічна – територіальна громада існує за умови самоідентифікації кожного члена громади її частиною та усвідомлення спільності своїх інтересів. Громада – це передусім система постійних комунікативних зв'язків між членами спільноти;



Рис. 2. Схема функціонування територіальної громади як суб'єкта-об'єкта місцевого самоврядування

- історично-культурна – громада існує та розвивається в часі, тому при обиранні напрямку її розвитку необхідним є врахування історичних аспектів еволюції спільноти, її культурних і звичаєвих особливостей, які характеризуються впливом і на психологічний клімат у громаді, і на ендогенні зв'язки, притаманні спільноті;
- політична – територіальна громада є суб'єктом правовідносин і представником місцевої спільноти на політичній арені;

- економічна – місцева спільнота є власником комунального майна, розміщеного на її території, а її члени є платниками податкових платежів до місцевого бюджету. Громада функціонує для забезпечення її членів якісними громадськими послугами, може бути учасником виробничих процесів та є колективним споживачем;
- природна – територіальна громада формується та діє на основі самоорганізації, соціальної та економічної активності та потреби в постійному розвитку, застосовуючи принцип саморегулювання;
- організаційно-функціональна – територіальна громада – це система з горизонтальною організованістю політичних і соціальних мереж, яка діє спираючись передусім на демократичні принципи розвитку та за умови участі її членів у вирішенні питань свого життєзабезпечення з можливістю самоструктурування та утворення внутрішніх організаційних структур.

Комплексний аналіз поняття «територіальна громада», його визначення, дослідження дій і можливостей громад вітчизняними економістами не спростовують той факт, що хоча і в юридичному аспекті існування територіальної громади обґрунтоване та конкретно визначені рамки її функціонування як суб'єкта управлінських відносин та економічного розвитку, проте фактично територіальні громади володіють лише «муніципальною правоздатністю», маючи комплекс муніципальних прав і свобод, але не усвідомлюючи себе носіями цих прав і свобод. Право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого розвитку, визначене Конституцією України та іншими законодавчими актами, у більшості спільнотах залишається нереалізованим, а «задеклароване в законодавстві самоврядування територіальної громади трансформується в самоврядування органів влади» [6]. Система місцевого самоврядування, яка сьогодні існує в Україні, функціонує на основі радянських форм діяльності, надто повільно засвоюючи нові тенденції місцевого розвитку. Так, на цей час функціонування територіальних громад на території Української держави характеризується такими особливостями:

- політичною невизначеністю та нестабільністю, зародковим станом політичних відносин на рівні громад;
- нерозвиненістю громадського сектору;
- індивідуалізацією та схильністю членів громади самостійно вирішувати свої проблеми;
- низьким рівнем довіри до органів влади та представників органів місцевого самоврядування, які обираються безпосередньо членами місцевої спільноти тощо [5].

Ст. 143 Конституції України визначено основні повноваження територіальних громад. До них належать:

- управління комунальним майном;
- затвердження програм соціально-економічного розвитку і контроль за ними;
- затвердження місцевих бюджетів і контроль за їх виконанням;
- визначення в межах законодавства місцевих податків і зборів;
- проведення місцевих референдумів;
- утворення, реорганізація та ліквідація підприємств, організацій та установ, які перебувають у комунальній власності, та контроль за їх діяльністю тощо.

Відповідно до цього можна виокремити ключові функції, реалізацію яких має забезпечувати громада (рис. 1; 2):

- планування та програмування розвитку адміністративно-територіальної одиниці;
- бюджетно-фінансова;
- матеріально-технічна;
- функція соціального контролю;
- нормотворча;
- інформаційна [3];
- соціокультурна.

Правильне тлумачення, чітке розуміння характерних ознак і сукупності їх взаємозв'язків, визначення ключового алгоритму дії громади в процесі еволюційного розвитку та врахування при цьому усіх факторів впливу та точок відхилення дозволяють усвідомити роль і вплив громади в питанні реалізації ефективної політики місцевого розвитку. На сьогодні в юридичній літературі запропоновано нову муніципально-правову категорію – самоуправлінський статус особи, який відображає місце і роль людини в системі місцевого самоврядування як жителя та інтегрує політико-економічні моменти життя фізичних осіб як індивідуальних і спільних учасників самоврядних відносин [8]. Тому, як зауважує С. Русанова, до самоуправлінського статусу додаються і права індивіда, і колективні права всієї громади (рис. 2), які сукупно виступають територіальними (місцевими) правами і свободами.

В. Б. Авер'янов зазначає: «Конституція України у ст. 3 проголошує головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також встановлює принцип, згідно з яким саме ці права і свободи і їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а вона відповідає перед людиною за свою діяльність» [8]. Тобто

права і свободи людини, а відтак і територіальної громади як природно і свідомо сформованої жителями певної території є ключовим аспектом, на забезпечення реалізації якого працює держава. Надання громадам реальних можливостей розвитку, і в нормативно-правовому порядку, і у вигляді фінансових ресурсів дозволить сформувати ефективну систему місцевого самоврядування з територіальними громадами як основними суб'єктами управління на місцях.

*Висновки.* Питання децентралізації та становлення ефективного місцевого самоврядування можливе лише при функціонуванні дієвих та успішних у своєму розвитку територіальних громад. На сьогодні в Україні це питання залишається відкритим і потребує досліджень, аналізу, а передусім практичних кроків щодо забезпечення формування громад як суб'єктів самоврядування.

Щодо проведеного дослідження, можна зробити такі висновки:

- територіальні громади в Україні як дієві суб'єкти самоврядування перебувають лише в зародковому стані, характеризуючись як неготовністю їх членів до повної та постійної участі у розвитку території та спільноти, так і неготовністю держави до таких кроків;
- юридичний аспект визначення територіальних громад характеризується недосконалістю та потребою доопрацювання та уточнення;
- вивчення поняття українськими вченими відбувається на фундаменті західної економічної науки та потребує пристосування теоретичних рекомендацій розвитку громади до українських соціально-економічних реалій.

#### Список використаних джерел

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
2. Березинський В. П. Територіальна громада як агент політичної самоорганізації [Електронний ресурс] / В. П. Березинський // Вісник Дніпропетровського університету. Серія: Філософія. Соціологія. Політологія. – 2013. – Т. 21. – Вип. 23(1). – С. 77-84. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vdufsp\\_2013\\_21\\_23\(1\)\\_17.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vdufsp_2013_21_23(1)_17.pdf)
3. Муркович Л. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти [Електронний ресурс] / Л. Муркович // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2010. – Вип. 2. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Dums/2010\\_2/10mliuta.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2010_2/10mliuta.pdf)
4. Батанов О. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О. Батанов // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – №2. – С. 51-57.



5. Підкуйко О. О. Потенціал самоврядування сучасної територіальної громади: теоретико-методологічний підхід [Електронний ресурс] / О. О. Підкуйко // Теорія та практика державного управління [зб. наук. пр. Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України]. – 2010. – Вип. 1. – С. 196-202. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Trpdu\\_2010\\_1\\_29.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Trpdu_2010_1_29.pdf)
6. Ковенко О. Ю. Адміністративна реформа як крок до створення успішних територіальних громад / О. Ю. Ковенко // Теорія та практика державного управління [зб. наук. пр. Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України]. – 2012. – Вип. 2. – С. 362-368.
7. Панухник О. В. Адміністративно-територіальна реформа як чинник зміцнення місцевої економіки [Електронний ресурс] / О. В. Панухник // Інноваційна економіка. – 2014. – № 3. – С. 76-83. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/inek\\_2014\\_3\\_10.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/inek_2014_3_10.pdf)
8. Русанова С. Ю. Муніципальні права членів територіальної громади: поняття та класифікація [Електронний ресурс] / С. Ю. Русанова // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 369–374. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09rcjptk.pdf>.

**Patytska K. O. Territorial community in the political and legal practice of modern Ukraine.**

*This paper examines the problem of the definition of «local community» and its transformation into political and legal practices of modern Ukraine. Problems of complex characteristics of the category are diagnosed. The necessity of not only theoretical understanding of the role and place of local communities in the development of local government, but the practical application of research results of this issue and proven positive results of community functioning as the primary subjects of management of local development is justified.*

*Key words: local community, local government, members of the local community.*

**Патицкая К. О. Территориальная община в политико-правовой практике современной Украины.**

*Исследуется вопрос определения понятия «территориальная община» и его трансформация в политико-правовой практике современной Украины. Диагностированы проблемы комплексной характеристики категории. Обоснована необходимость не только теоретического осмысления роли и места территориальных общин в развитии системы местного самоуправления, но и практическое применение результатов исследований данного вопроса и уже доказанных положительных результатов функционирования общин как первичных субъектов управления местным развитием.*

*Ключевые слова: территориальная община, местное самоуправление, члены территориальной общины.*