

УДК 352/354:330.34  
JEL R58

**О. І. Коркуна**

кандидат економічних наук, доцент кафедри готельно-ресторанного бізнесу Львівського державного університету фізичної культури імені Івана Боберського, м. Львів  
e-mail: grafskayaorislava@gmail.com  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8134-3771>

**ФОРМУВАННЯ ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ  
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

*Здійснено системний аналіз і визначено основні дискусійні питання щодо формування понятійно-категоріального апарату територіальних громад. Сутність територіальної громади розглянуто не тільки з точки зору суспільного, але й правового явища. Встановлено, що правовий статус територіальної громади – це система закріплених прав та обов'язків об'єднаних територіальних громад – об'єднаних сіл, селищ, міст, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями з одним адміністративним центром. Визначено основні види територіальних громад в Україні. Встановлено права та обов'язки територіальних громад.*

**Ключові слова:** адміністративно-територіальні одиниці, адміністративно-територіальна реформа, територіальна громада, місцеве самоврядування.

**Kuzmin O. FORMING OF TERRITORIAL COMMUNITIES' CONCEPTUAL FRAMEWORK**

*The research of territorial communities has been gaining more relevance lately in the conditions of administrative and territorial reform. Indeed, the reform is related to the complicated processes formed at local levels in territorial communities that perform the role of the lowest management link and the major carrier of functions and liabilities of local self-governance. Therefore, it is an important stage of the reform process to define the nature of territorial community and its major functions. The paper aims to define the major features of the territorial community in conditions of administrative and territorial reform. The paper analyzes and emphasizes the major controversial issues in forming of the conceptual framework of territorial communities. The nature of territorial community is examined not only as a social phenomenon, but also as the legal one. The paper argues that the legal status of a territorial community is the system of established rights and liabilities of consolidated territorial communities – the villages, towns, cities, which are the independent administrative and territorial units with a single administrative center. The main types of territorial communities in Ukraine are defined. The rights and liabilities of consolidated territorial communities are determined. The paper proves that territorial community is the source of local authorities and main entity of local governance that is designated to secure the meeting of the needs of some administrative-territorial unit's residents and the development of civil society. Therefore, a territorial community is the main carrier of functions and liabilities of a certain cluster of residents as a primary center in the system of management authorities that functions as a single coherent mechanism in the system of local self-governance. Territorial community is independently formed only if most of its members identify themselves with it, have common interests and contribute to their realization.*

**Keywords:** administrative-territorial units, administrative-territorial reform, territorial community, local self-governance.

**Постановка проблеми.** В умовах адміністративно-територіальної реформи актуальності набуває дослідження територіальних громад. Адже реформа стосується складних процесів, що формуються саме на місцевих рівнях, у територіальних громадах, які виконують роль найнижчої ланки управління та головного носія функцій і повноважень місцевого самоврядування. Тому визначення сутності територіальної громади та її основних функцій є важливим етапом процесу реформи.

**Аналіз останніх досліджень.** Питанням розвитку територіальних громад займалися видатні вітчизняні вчені, серед яких, зокрема: О. Ботанов, П. Біланчук, В. Батаєв, Р. Брусак, І. Козюра, В. Куйбіда, І. Санжаторський, Ю. Свірський та ін. Більшість науковців зосереджувалася на вивченні ролі юридичних аспектів реалізації права на місцеве самоврядування та мало приділяли уваги

функціонуванню територіальних громад як первинного суб'єкта місцевого самоврядування.

**Метою статті** є визначення основних особливостей поняття «територіальна громада».

**Основні результати дослідження.** Група людей, яка має сформовані норми поведінки і громадську думку, власні культурні цінності та традиції, повне або часткове самоврядування, утворює громаду. Навколо громад будувалося суспільне життя, через них здійснювався зв'язок з таким соціальними інституціями, як держава, політичні партії та рухи.

У деяких країнах Східної Європи громадою називають низову адміністративно-територіальну одиницю. В Україні більшість людей стверджують, що громада – це люди, які проживають у селі або невеликому районному центрі і мають деякі формалізовані структурні елементи (бізнес, установи влади, заклади культури, охорони здоров'я, освіти, громадські організації тощо). Громада – це форма об'єднання людей, вона завжди представлена

взаємозалежностями, що утворюються між її членами, має свою структуру з міцними взаємозв'язками, що забезпечує її цілісність та ефективність.

Територіальним об'єднанням громади слід вважати колективне об'єднання спілки людей за територіальною ознакою, які мають спільну мету та знають механізм вирішення поставлених завдань. Територіальна громада визначена Конституцією України як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що є логічним продовженням іншого конституційного положення, відповідно до якого джерелом державної влади в Україні є народ [4].

Нові економічні та соціальні відносини розвиваються лише тоді, коли місцеве самоврядування має відповідні правові гарантії, відлагоджену систему соціальних відносин, належне кадрове забезпечення, самодостатню територіальну громаду з достатньою матеріально-фінансовою базою, яка забезпечить динамічний розвиток місцевого самоврядування територіальних громад.

Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування пройшла складний процес розвитку і час від часу змінює своє положення в системі правовідносин. Значну роль у системі менеджменту територіальної громади займають саморозвиток, самоорганізація та саморегулювання.

Територіальна громада належить до смислового ряду низки понять: «місцеве співробітництво», «комуна», «община», «спільність жителів», «соціально-територіальна спільнота», «місцевий соціум», «гміна» тощо.

Територіальна громада має як соціальний, так і правовий статус функціонування.

Територіальна громада у встановлену Конституцією України порядку, як і інші правові суб'єкти, бере участь у цивільних відносинах і створює юридичні особи (комунальні підприємства, навчальні заклади).

У лексиконі державно-правових наук поняття «територіальна громада» з'явилося з прийняттям Конституції України 1996 р., коли законодавець визначив, що «територіальна громада» – це сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання кількох сіл, що мають один адміністративний центр [9]. Деякі науковці (М. Бастмуров, О. Ботанов та ін.) вважають, що територіальна громада має вузьке трактування, основа якого характеризує лише територіальну ознаку та мало зосереджена на ролі соціального та правового явища. Об'єднання людей у територіальні громади для співпраці (а саме: у виробничій, науковій та культурній сферах) має природний характер.

За змістом, традиціями, культурними надбаннями територіальна громада сформувалася в глибоку давнину, але еволюція територіальної громади в Україні тривала століття, роль і значення громад завжди були значними.

Конституція України на перше місце ставила не органи місцевого самоврядування, а територіальні громади. Це свідчить, що головний закон країни регулює питання місцевого самоврядування,

спираючись головним чином на концептуальні положення громадської доктрини місцевого самоврядування, що обумовлює певну специфіку конституційної концепції [6].

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративними одиницями, які мають єдиний адміністративний центр [1]. Сьогодні в Україні є такі види територіальних громад: територіальна громада села, територіальна громада селища, територіальна громада міста, територіальна громада кількох населених пунктів і територіальна громада районів у містах.

Розвиток територіальної громади суттєво залежить від величини бюджету, який вона отримує. Саме тому місцевому самоврядуванню приділяють важливу увагу, адже фінанси місцевого самоврядування є головною складовою фінансів місцевих органів влади. Суб'єктом фінансової діяльності територіальної громади є територіально об'єднаний колектив людей, який вирішує оперативні та стратегічні завдання цієї території. В Україні існує ще багато не вирішених завдань відповідного характеру. Основна причина полягає у тому, що їм приділяється мало уваги. Натомість в європейських державах вони – предмет особливої турботи.

Територіальні колективи в різних державах трактуються по-різному, але, незважаючи на різні визначення, завдання територіальних громад є ідентичними.

В Україні історично склалося, що громада була основною територіальною одиницею, яка виконувала низку важливих функцій, маючи свої органи управління. Відповідно до рішень зборів громади здійснювався розподіл землі, на членів громади накладалися податки та сплачувалися податки державі.

Сьогодні територіальна громада в Україні, яка є аналогом свого історичного прообразу, створюється державою відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання громадян». Територіальна громада – це не тільки спільне проживання громади на відповідній території, але й отримані права від держави, насамперед право на самоврядування, яке може здійснюватися не тільки громадою, а і через органи місцевого самоврядування. Органами, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, є районні та обласні ради. Територіальні громади вибирають відповідні ради. Голова ради вибирається депутатами на сесії відповідної ради.

Ст. 142 Конституції України визначає, що матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, які є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти іншої спільної власності, котрі перебувають в управлінні районних та обласних рад [4].

Згідно з Конституцією територіальні громади можуть об'єднуватися на договірних засадах об'єкти

комунальної власності, кошти бюджетів для використання спільних проектів і спільного фінансування підприємств комунальної форми власності, інших фірм та установ. Конституцією встановлено, що права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку. Територіальна громада має статус юридичної особи, вона може бути суб'єктом цивільно-правових відносин, право здійснювати господарські операції, відчужувати майнові права, формувати бюджет, бути засновником підприємств, отримувати доходи від дивідендів.

Територіальна громада є також суб'єктом фінансово-кредитних відносин. Так, Бюджетний Кодекс надає їй право брати короткострокові позики, якщо виникають касові розриви, надавати позики фізичним та юридичним особам, засновником яких вона являється.

Кабінетом Міністрів України територіальній громаді дозволено розміщати вільні кошти на депозитах у державних банках та отримувати дивіденди, а відтак збільшувати дохідну частину свого бюджету, формувати збалансований громадський бюджет у частині доходів і витрат.

У низки зарубіжних дослідників сфер державного управління та державного права поняття «територіальна громада» взагалі відсутнє. Значна увага приділена дослідженню місцевих співтовариств, комун, територіальних колективів, общин, гмін тощо. У ХХ ст. Дж. Хіллер, який дослідив близько 100 теоретичних визначень співдружностей, дійшов висновку, що, незважаючи на наявні розбіжності, в більшості з них найважливішими є такі ознаки: соціальна взаємодія, територія та загальний зв'язок (або зв'язки) [7].

На основі аналізу зарубіжної літератури можна виділити кілька підходів до вивчення громад: питання якості життя, місце проживання, соціальний мікроклімат, екологічний підхід, який передбачає вивчення спільноти в природному географічному просторі. Етнографічний підхід передбачає вивчення спільноти як первинного способу життя, де основний акцент робиться на опис культурних характеристик простору, а не тільки демографічних, економічних та географічних параметрів. Економічний підхід вивчає взаємозв'язок різних сфер економіки, домогосподарств і підприємств, описує професійний склад населення, розглядає джерела, розподіл і динаміку доходів, вивчає природні, фінансові, людські, управлінські ресурси [8].

О. Мороз пропонує такий перелік ознак «територіальної громади»: спільна територія існування (що може включати проживання, роботу, володіння нерухомим майном; спільна територія існування у вирішенні питань життєдіяльності; психологічна самоідентифікація кожного члена з громадою; спільна комунальна власність; сплачування комунальних податків [2].

Територіальна громада має певні функції, які виражають волю та інтереси жителів громади, забезпечують відносини з державою. Утворення територіальних громад є процесом створення самостійних, ефективних (з точки зору економіки), самоврядних і самодостатніх територіальних одиниць.

Це побудована на легальних засадах цілісна, структурно і функціонально впорядкована сукупність суб'єктів (територіальна громада, представницькі органи місцевого самоврядування, виконавчі органи і посадові особи, органи самоорганізації населення), під час функціонування і взаємодії яких реалізуються принципи місцевого самоврядування [6].

Історично територіальні громади здійснювали та здійснюють низку функцій для збереження культурно-мистецької спадщини і майна певної території, безпеки порядку, просвітницьку роботу, виконують контрольні функції у сфері затвердження бюджетів деяких територій, визначення податків і зборів, передбачених законодавством України, проведення місцевих референдумів і реалізації їх результатів, а також контролю, утворення, реорганізації та ліквідації комунальних підприємств, установ та організацій.

Правовий статус територіальної громади – це система закріплених у нормативно-правових і міжнародних актах прав та обов'язків територіальної громади, які визначають її юридичне положення в суспільстві та державі [9].

Права та обов'язки територіальної громади здебільшого залежать від її виду, зокрема:

- соціальна (групування, об'єднання зусиль у вирішенні завдань, які виникають на основі соціальних проблем, і контроль за виконанням відповідних завдань);
- економічна (групування, об'єднання людей для спільного господарювання, отримання інвестицій, збільшення податкових надходжень, зростання товарної маси та фінансових ресурсів);
- культурно-духовна (групування, об'єднання людей для збереження, виховання, розвитку, вивчення традицій та звичаїв певного регіону);
- політична (групування, об'єднання людей для вирішення оперативних і стратегічних завдань місцевого значення);
- судова та оборонна (призначена для виконання відповідних рішень згідно із затвердженими процедурами).

Визначальною ознакою, за якою законодавець поділяє територіальні громади на види, є адміністративно-територіальний устрій нашої держави.

Територіальна громада є особливим суб'єктом місцевого самоврядування, поєднуючи в собі одночасно функції носія місцевого самоврядування та інституту місцевої влади. Вона виконує важливі суспільні функції для задоволення захисту законодавчих прав та інтересів громадян [10].

**Висновки.** Територіальна громада є основним носієм функцій та повноважень певного кластера громадян як первинного осередку в системі органів управління, яка функціонує як єдиний цілісний механізм у системі місцевого самоврядування. З точки зору форми, територіальна громада – це вид територіальної спільноти, утворений жителями певних адміністративно-територіальних одиниць, які постійно проживають, володіють певним майном, сплачують податки, комунальні платежі та ін., мають

колективні інтереси і визначений законом правовий статус. Територіальна громада самостійно сформована лише тоді, коли більшість її членів буде ідентифікувати себе з нею, мати спільні з нею інтереси і сприяти їх реалізації. Територіальна громада є джерелом місцевої влади й основним суб'єктом місцевого самоврядування, покликана забезпечити захист інтересів жителів певної адміністративно-територіальної одиниці у розбудові та розвитку громадського суспільства.

**Список використаних джерел**

1. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
2. Мороз О. Територіальна громада: сутність, становлення та сучасні українські реалії. *Вісник Львівської комерційної академії*: зб. наук. пр. 2008. Вип. 2. URL: [http://lvivacademy.com/vidavnistvo\\_1/visnik2/fail/Moroz.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik2/fail/Moroz.pdf)
3. Муркович Л. (2010). *Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування*. URL: [http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnistvo/2010/2010\\_02%285%29/10mliuta.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnistvo/2010/2010_02%285%29/10mliuta.pdf)
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-вр. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
5. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. № 280. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
6. Кравченко В. До питання про сучасну концепцію місцевого самоврядування. *Переваги місцевого самоврядування*: Матеріали міжнародної конференції 29-30 травня 2001 р., м. Ірпінь. Київ: Логос, 2001. С. 147-157.
7. Ботанов О. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 2(12). С. 51-57.
8. Филиппов Ю. В. Нужна ли нам еще одна профессия? (Развитие местных сообществ: теория и практика). *Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика*. 1996. № 4. С. 65-71.
9. Ботанов О. В. *Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні*: автореф. дис. ... к.ю.н.: спец. 12.00.02 / Інститут держави та права ім. В. М. Корецького. К., 2000. 20 с.
10. Гейда О. В. Види територіальних громад України та особливості їх правового статусу. Загальна характеристика. *Європейські перспективи*. 2012. № 3(3). С. 9-13.

**References**

1. Pro mistseve samovryaduvannya [On local self-government] (1997). Law of Ukraine, adopted on 1997,

- May 21, 280/97. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
2. Moroz, O. (2008). Terytorial'na hromada: sutnist', stanovlennya ta suchasni ukrayins'ki realiyi In *Visnyk L'vivs'koyi komertsynoyi akademiyi [Bulletin of the Lviv Commercial Academy]*: Vol. 2. Retrieved from [http://lvivacademy.com/vidavnistvo\\_1/visnik2/fail/Moroz.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik2/fail/Moroz.pdf)
3. Murkovych, L. (2010). Terytorial'na hromada yak sub"yekt mistsevoho samovryaduvannya [Territorial community as a subject of local self-government]. Retrieved from [http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnistvo/2010/2010\\_02%285%29/10mliuta.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnistvo/2010/2010_02%285%29/10mliuta.pdf) [in Ukrainian].
4. Konstytutsiya Ukrayiny [The Constitution of Ukraine] (1996). Law of Ukraine, adopted on 1996, Jun 28, 254k/96-вр. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
5. Pro mistseve samovryaduvannya [About local government:] (1997). Law of Ukraine, adopted on 1997, May 21, 280. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
6. Kravchenko, V. (2001). *Perevahy mistsevoho samovryaduvannya [Benefits of Local Government]*: Proceedings of International Conference (May 29-30, Irpin). Kyiv: Logos. (pp. 147-157). [in Ukrainian].
7. Botanov, O. (2008). Terytorial'na hromada – pervynnyy sub"yekt munitsypal'noyi vlady v Ukrayini: ponyattya oznaky [Territorial community – the primary subject of municipal government in Ukraine: the concept of a sign]. *Visnyk Tsentral'noyi vyborchoyi komisiyi – Bulletin of the Central Election Commission*, 2(12), 51-57. [in Ukrainian].
8. Filippov, Yu. V. (1996). Nuzhna li nam yeshche odna professiya? (Razvitiye mestnykh soobshchestv: teoriya i praktika) [Do we need another profession? (Community development: theory and practice)]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 6. Ekonomika – Moscow University Bulletin. Ser. 6. Economics*, 4, 65-71. [in Russian].
9. Botanov, O. V. (2000). Funktsiyi terytorial'nykh hromad yak sub"yektiv mistsevoho samovryaduvannya v Ukrayini [Functions of territorial communities as local authorities in Ukraine] (Ph.D. in Law Thesis, V. M. Koretsky Institute of State and Law, Ukraine). Kyiv. [in Ukrainian].
10. Heyda, O. V. (2012). Vydy terytorial'nykh hromad Ukrayiny ta osoblyvosti yikh pravovoho statusu. Zahal'na kharakterystyka [Types of territorial communities of Ukraine and features of their legal status. General characteristics]. *Yevropeys'ki perspektyvy – European perspectives*, 3(3), 9-13. [in Ukrainian].

Надійшло 28.06.2019 р.