

---

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 342.1/25(477)(043.3)

**О. Прієшкіна,**

доктор юридичних наук, професор кафедри конституційного права та правосуддя  
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова

## ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА В ПОЛІТИЧНІЙ СИСТЕМІ ТА СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Однією з форм організації народовладдя і одним із найважливіших демократичних інститутів суспільства і держави є місцеве самоврядування, яке значно впливає на становлення та розвиток Української держави, сприяє децентралізації державної влади, активізації участі населення в управлінні державними та місцевими справами, вирішенні соціально-економічних та інших питань.

У зв'язку з цим головним елементом системи місцевого самоврядування виступає територіальна громада, яка безпосередньо здійснює місцеве самоврядування як за допомогою різноманітних організаційно-правових форм прямої демократії, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи.

Поняття територіальної громади є порівняно новим та мало дослідженим для юридичної науки України, хоча поняття «громади» як територіальної самоорганізації певного кола осіб здавна добре відоме й українській громадській думці, й українському державотворенню [1].

Дефініція «територіальна громада» як у працях вітчизняних учених, так і у чинному законодавстві характеризується різними підходами та кваліфікуючими ознаками. При визначенні таких спільностей, за час конституювання інституту місцевого самоврядування в Україні, вітчизняний законодавець оперував різними термінами: «територіальна самоорганізація громадян», «громадяни,

які проживають на території», «населення адміністративно-територіальних одиниць», «територіальний колектив громадян».

У сучасну вітчизняну правову науку понятійний термін «територіальна громада» як синонім «територіального колективу», «місцевого співтовариства» увійшов з книги Я. Щепанського «Елементарні поняття соціології», де він чітко визначався як група людей, члени якої «пов'язані узами спільних відносин до території, на якій вони мешкають, і узами відносин, що випливають з факту проживання на спільній території» [2]. Таким чином, громада тут належить до соціальних спільнот і є стійкою і стабільною формою соціального життя.

Чинна Конституція України та Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» вводять категорію «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.

Водночас варто відмітити, що до складу територіальної громади входять не тільки громадяни України, але й особи без громадянства, іноземці, які постійно проживають у межах села, селища, міста та користуються відповідно до ст. 26 Конституції України однаковими правами, свободами та обов'язками, що і громадяни України, «за винятком, вста-

новленим Конституцією, законами або міжнародними договорами України», а також біженці та вимушені переселенці. На основі цього в правовій літературі появлялась думка про необхідність поряд з «первинним колективним суб'єктом» місцевого самоврядування (територіальною громадою) відокремлювати «первинний індивідуальний суб'єкт місцевого самоврядування — громадян України та осіб без громадянства» [3]. Професор М. О. Баймуратов пропонує розглядати територіальну громаду як «сукупність фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території та пов'язані між собою територіально-особистими зв'язками системного характеру» [4].

На наш погляд, територіальна громада — це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, головний елемент системи місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб — жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), які постійно проживають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища, міста, вирішують питання місцевого значення, мають спільну муніципальну (комунальну) власність, володіють на цій території нерухомим майном, сплачують місцеві податки та пов'язані територіально-індивідуальними зв'язками системного характеру.

Можна визначити такі основні ознаки територіальної громади, що закріплені в законодавстві України:

— 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);

— інтегративна — територіальна громада виникає на основі об'єднання всіх жителів, які мешкають 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, котрі постійно мешкають на

певній території. Можливе включення до територіальної громади біженців і переміщених осіб (ст. 1 Закону України від 21 травня 1997 р.);

— інтелектуальна — в основі конституювання територіальної громади лежать спільні інтереси жителів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектра системних індивідуально-територіальних зв'язків (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 і нерухоме майно, прибутки місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що перебувають у власності відповідних територіальних громад — ч. 1 ст. 142 Конституції України);

— фінскальна — члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів (ст. 67 Конституції України; ст. ст. 4, 6, 15 Закону України «Про внесення змін у Закон України «Про систему оподаткування» від 18 лютого 1997 р.) [5].

Саме тому не випадково становлення повноцінних територіальних громад, що мають реальну правосуб'єктність, перебуває у центрі уваги законодавця, свідченням чого є передбачене Концепцією адміністративної реформи в Україні завдання «затвердження територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування» [6].

Адже чим ефективніше організована місцева влада, діяльність територіальних громад — тим краще для держави, всіх громадян, тим вище якість життя, яке і повинно бути метою будь-яких реформ. Якість життя досягається не розмахом політичного шоу, а системною та постійною роботою на всіх рівнях влади, особливо в її основі, на території, у громадах, де народ безпосередньо стикається з численними проблемами та має повне право запитувати владу за рівень її дієздатності.

Таким чином, територіальна громада є суб'єктом місцевого самоврядування, самоврядним соціальним осередком, фор-

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

мування та оптимальне функціонування якого стане передумовою побудови громадянського суспільства та правової держави в Україні. Територіальна громада як первинний системоутворюючий елемент місцевого самоврядування насамперед є «природною» корпоративною одиницею, автономність якої виходить не з державної влади, а із суверенітету народу. Держава лише визначає її діяльність, яка реалізується жителями — членами територіальних громад як їхня природна соціальна претензія в односторонньому порядку незалежно від ступеня правового припущення. Місцеве самоврядування, тобто автономія малих територіальних одиниць у межах загальних для всієї держави законів, означає не свободу від держави, а свободу всередині неї. Таким чином, принцип самоврядування виступає не як дуалістичний, а інтегруючий демократію, правову державу, народ і владу, які в результаті є одним із проявів формування системи конституціоналізму. Звідси актуальність ефективізації самоврядної діяльності територіальних громад, яка є необхідною не тільки як обов'язкова умова розвитку громадянського суспільства, але й в аспекті державно-адміністративних перетворень, у сукупності зорієнтованих на створення моделі сучасного конституціоналізму.

Разом з тим не можна не зазначити, що конституційний статус територіальних громад ще не отримав належної законодавчої регламентації, не визначений порядок їх створення та реорганізації, не визначена сфера юрисдикції територіальних громад. Функції та повноваження територіальних громад, як і у цілому місцевого самоврядування, у чинному законодавстві визначаються, як і за радянської системи, через компетенцію відповідних органів місцевого самоврядування. Саме це стримує розвиток місцевої демократії, стоїть на заваді становлення дієздатних та самодостатніх територіальних громад. Усе це дає змогу стверджувати, що в муніципальному житті сьогодишньої України територіальні громади існують лише в нормах Конституції та законів. Однак усвідомлення себе первинним

носієм прав та свобод, спроможності своїми діями набувати та реалізувати їх у своєму житті у місцевих жителів не має. Фактично місцева спільнота є не дієздатною, а повноваження територіальних громад, за винятком форм здійснення безпосередньої демократії, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року прямо не регламентовані, їх можна вивести опосередковано з повноважень органів місцевого самоврядування, сформованих територіальними громадами, і повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування.

Разом з цим на сьогоднішній день, на жаль, можна говорити про самоврядування найпевніше не територіальної громади, а її органів. Низький рівень політико-правової культури, боротьба з правовим нігілізмом, з правовим інфантилізмом, феноменом переродження правосвідомості, який одержує свій прояв, насамперед, у злочинності, незначна активність громад, домінування патерналістської моделі взаємодії територіальних громад та органів місцевого самоврядування — це ті реальності сьогодення, що значно гальмують розбудову місцевого самоврядування в Україні. Подолання цих негативних явищ потребує вжиття широкої низки заходів правового, організаційного, інформаційного, виховного та іншого характеру — від створення належної законодавчої бази функціонування територіальних громад до забезпечення сприятливого психологічного клімату у взаємодії їх з органами місцевого самоврядування. Важливу роль при цьому мають відігравати самі суб'єкти місцевого самоврядування, накопичуючи та збагачуючи досвід та традиції самоврядної діяльності населення: активно залучати представників територіальної громади до процесу прийняття управлінських рішень, що мають важливе значення для розвитку громад; здійснювати активну інформаційну політику; постійно вивчати і враховувати в управлінській діяльності громадську думку; поважно ставитися до будь-яких проявів громадської активності; сприяти діяльності інститутів самоорганізації

населення; виховувати у кожного члена територіальної громади почуття належності до певної соціально-територіальної спільноти та поваги до її традицій і історії тощо.

Здійснене дослідження основних ознак та загальної характеристики територіальної громади дає можливим дійти висновку, що вона як частина соціуму, який діє на локальному рівні, розвивається в певних природних, соціально-економічних і політичних умовах і несе на собі відбиток їх сукупного впливу. Територіальна громада є осередком цих умов, вона модифікує поведінкові постанови індивідів, створюючи, як ніяка інша соціальна спільність, потужну систему комунікативної взаємодії людей, спрямованої на вирішення колективних і індивідуальних інтересів, та вважається належною до соціальних спільнот і виступає як стійка і стабільна форма соціального життя. Вважаємо за необхідність прийняття Закону України «Про статус територіальної громади в Україні», у якому чітко й повно має бути визначено правовий статус територіальної громади, її види, функції, форми, ознаки, роль та значення у життєдіяльності муніципального організму, у тому числі й форми безпосередньої демократії територіальної громади.

**Ключові слова:** територіальна громада, місцеве самоврядування, демократія, політична система.

*Стаття присвячена характеристиці територіальної громади як основного суб'єкта місцевого самоврядування.*

*Надано сутнісно-змістовну характеристику територіальної громади як первинного системоутворюючого елемента місцевого самоврядування.*

*Акцентується увага на необхідності прийняття Закону України «Про статус територіальної громади», який сприятиме проведенню в Україні муніципальної реформи та розвитку інститутів громадянського суспільства та правової держави.*

*Стаття посвящена характеристике территориальной громады как основного субъекта местного самоуправления.*

*Представлена сущностно-содержательная характеристика территориальной громады как первичного системообразующего элемента местного самоуправления.*

*Акцентируется внимание на необходимости принятия Закона Украины «О статусе территориальной громады», который будет содействовать проведению в Украине муніципальной реформы и развитию гражданского общества и правового государства.*

*Article is devoted to the description of the territorial community as a primary subject of self-government.*

*The essence-substantial description of territorial community as a primary fundamental element of self-government is presented.*

*The attention is paid on the necessity of acceptance of the Law of Ukraine «On the territorial community status», which will assist the realization of municipal reform in Ukraine and the development of the civil society and legal state.*

#### Література

1. Черкаський І. Громадський (копний) суд на Україні — Русі XVI–XVIII ст. // Праці Комісії для вивчення історії західноруського та українського права : зб. соці.-екон. відділу Української академії наук; № 13 / за ред. Н. П. Василенка — К. : УАН, 1928. — Вип. 4.
2. Щепанський Я. Елементарные понятия социологии : пер. с пол. / Я. Щепанський. — М., 1969. — С. 160.
3. Хоменець Р. Особливості правового статусу фізичних осіб як суб'єктів місцевого самоврядування // Право України. — 2001. — № 11. — С. 36.
4. Баймуратов М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине / М. А. Баймуратов. — Х., 2000. — С. 8.
5. Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 15. — Ст. 199.
6. Концепція адміністративної реформи в Україні. — К., 1998. — С. 26.