

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### CONCEPTUAL APPROACHES TO THE STUDY OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN THE SYSTEM OF LOCAL SELF GOVERNMENT

Стешенко Т.В., к.ю.н.,

доцент кафедри державного будівництва

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Вертегел Є.П., студентка II курсу

господарсько-правового факультету

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Куртіш Л.А., студентка II курсу

господарсько-правового факультету

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Становлення сучасного підходу до конституювання муніципальної влади нерозривно пов'язане зі зміною державницьких орієнтирів України, вектор яких був спрямований на розбудову громадянського суспільства, демократизацію громадського і політичного життя, що привело до поступового самообмеження державної влади і легалізації самоврядного локального співтовариства. Для системи місцевого самоврядування України характерне поєднання декількох концептуальних підходів, а саме громадівської концепції місцевого самоврядування, що розглядає територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, та державницької теорії місцевого самоврядування, що нівелює самостійність місцевого самоврядування та стверджує невіддільність його від державної влади, що представляє інтереси центральної державної влади на місцях. Вплив державницької концепції простежується на рівні організації форм реалізації місцевого самоврядування, а саме на рівні представництва інтересів територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, наділяючи місцеве самоврядування ознаками інституційності та публічності. Участь територіальних громад у місцевому самоврядуванні, їх правовий статус не набув чіткого законодавчого закріплення, також потребують уніфікації концептуальні підходи до розуміння сутності територіальної громади.

Проаналізувавши праці деяких науковців з актуальних питань, що стосуються визначення територіальної громади, різні підходи, можемо виділити такі основні ознаки досліджуваного поняття:

1) спільна територія існування (територіальна ознака). Це простір, в межах якого жителі територіальної громади можуть вирішувати питання місцевого значення;

2) наявність населення, яке проживає на визначеній території (інтегративна ознака);

3) існування колективної свідомості та спільних інтересів місцевих жителів (інтелектуальна ознака);

4) спільна комунальна власність, якою територіальна громада може користуватися і розпоряджатися у власних інтересах (майнова ознака);

5) сплата місцевих податків та зборів жителями (фіскальна ознака);

6) право на здійснення місцевого самоврядування відповідно до закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (самоврядна ознака);

7) психологічна ідентифікація кожного жителя із територіальною громадою.

Територіальним громадам в Україні доведеться ще пройти тривалий шлях розвитку, але вже сьогодні слід усвідомити, що ефективне їх функціонування, відповідальне ставлення до здійснення повноважень місцевого самоврядування, відносини між суб'єктами місцевого самоврядування повинні розбудовуватися зусиллями самих громад, органами місцевого самоврядування, органами державної влади та громадськості.

**Ключові слова:** територіальна громада, органи місцевого самоврядування, теорії місцевого самоврядування, концептуальні підходи дослідження територіальних громад.

The formation of a modern approach to the constitution of municipal power is indispensably linked with the change of state guidelines of Ukraine, the vector of which has been aimed at building civil society, democratization of public and political life, which has led to gradual self-limitation of public authority and legalization of self-governing local community. The system of local self-government of Ukraine is characterized by a combination of several conceptual approaches, namely the community concept of local self-government, which considers the territorial community as the primary subject of local self-government, and the state theory of local self-government, which mitigates independence of local self-government and asserts its inseparability from public authority, representing the interests of central public authority in the regions. The influence of the state concept can be traced at the level of organization of forms of implementation of local self-government, namely the representation of local community interests in resolving issues of local importance under the responsibility of bodies and officials of local self-government, endowing local self-government with characteristics of institutionality and publicity. Participation of territorial communities in local self-government, their legal status have not been clearly enshrined in law, and conceptual approaches to understanding the essence of the territorial community are also needed unification.

Having analyzed the works of some scholars on topical issues related to the definition of territorial community, different approaches, we could identify the following main features of the concept:

1) common territory of existence (territorial feature). It is a space within which the inhabitants of a territorial community can solve issues of local significance;

2) the presence of the population living in a certain area (integrative feature);

3) the existence of collective consciousness and common interests of local residents (intellectual feature);

4) joint communal property, which the territorial community may use and dispose of in its own interests (property feature);

5) payment of local taxes and fees by residents (fiscal feature);

6) the right to exercise local self-government in accordance with the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" (self-governing feature);

7) psychological identification of each resident of the territorial community.

Territorial communities in Ukraine still have a long way to go, but today we need to realize that their effective functioning, responsible attitude to the implementation of powers of local self-government, the relationship between subjects of local government must be developed by the communities themselves, bodies of local self-government, public authorities and the public.

**Key words:** territorial community, local self-government bodies, theories of local self-government, conceptual approaches to the study of territorial communities.

**Вступ.** Поняття «громади» як територіальної самоорганізації певного кола осіб здавна добре відоме українському державотворенню. Наукові дослідження територіальної громади, її правового статусу активізувалися у 80–90-х роках минулого століття і були пов'язані із законопроектними пошуками конституційної моделі організації місцевого самоврядування в Україні. У цей період склалися основні концептуальні підходи дослідження поняття територіальної громади.

Становлення сучасного підходу до конституювання муніципальної влади нерозривно пов'язано зі зміною державницьких орієнтирів України, вектор яких був спрямований на розбудову громадянського суспільства, демократизацію громадського і політичного життя, що привело до поступового самообмеження державної влади і легалізацію самоврядного локального співтовариства. Для системи місцевого самоврядування України характерно поєднання декількох концептуальних підходів, а саме громадівської концепції місцевого самоврядування, що розглядає територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, та державницької теорії місцевого самоврядування, що нівелює самостійність місцевого самоврядування та стверджує невіддільність його від державної влади, що представляє інтереси центральної державної влади на місцях [1, с. 2/5]. Вплив державницької концепції простежується на рівні організації форм реалізації місцевого самоврядування, а саме на рівні представництва інтересів територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, наділяючи місцеве самоврядування ознаками інституційності та публічності. Участь територіальних громад у місцевому самоврядуванні, їх правовий статус не набув чіткого законодавчого закріплення, також потребують уніфікації концептуальні підходи до розуміння сутності територіальної громади.

**Метою** наукового дослідження є розкриття концептуальних підходів до тлумачення місця територіальної громади в системі місцевого самоврядування України. Досягненню поставленої мети сприятиме реалізація таких завдань: дослідити різні підходи до тлумачення дефініції «територіальна громада» у працях вітчизняних науковців та кваліфікуючі ознаки, які їй притаманні; проаналізувати процес становлення територіальної громади та вплив міжнародних принципів місцевого самоврядування на розбудову системи місцевого самоврядування, яке б забезпечувало виконання довгострокових інтересів згідно зі стратегічним планом розвитку територіальних громад; проаналізувати проблеми і шляхи їх вирішення, запропоновані Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні; проаналізувати питання належності іноземців та осіб без громадянства до територіальної громади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика місця територіальної громади в системі місцевого самоврядування в Україні є об'єктом дослідження з боку низки вітчизняних науковців в галузі державного будівництва, муніципального права, конституційного права, соціології. Питання територіальної організації влади, формування ефективного місцевого самоврядування та дослідження статусу територіальних громад на сучасному етапі державотворчих процесів, пов'язаних із підвищенням ефективності функціонування повноцінної системи місцевого самоврядування, висвітлювали в своїх роботах такі вітчизняні вчені: М. Баймуратов, О. Батанов, П. Білик, І. Бодрова, В. Борденюк, І. Бутко, К. Ващенко, І. Дробот, В. Кампо, А. Коваленко, Ю. Ковбасюк, О. Кордун, В. Кравченко, Л. Кириченко, Н. Руда та інші.

**Викладення основного матеріалу.** Особливості розбудови системи місцевого самоврядування в незалежній Україні зумовлювалися існуванням декількох концепту-

альних підходів до бачення моделі українського самоврядування: прихильники першої наголошували на першочерговості збереження радянського підходу до побудови державної влади в країні, нівелювання репрезентативної функції жителів територіальної громади; прихильники другої схилилися до залучення сучасної європейської практики, виступали за сильні ради з власними комітетами на всіх рівнях, які би здійснювали як власні повноваження, так і повноваження, делеговані державною владою на місцях [2, с. 18]. Досить чітко вплив двох теорій простежується в законопроектному та законотворчому процесі з питань місцевого самоврядування.

Першу легальну дефініцію місцевого самоврядування було закріплено в Законі України від 7 грудня 1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», згідно з правовими нормами якого сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи є державними органами місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 2), є представниками інтересів громадян, які проживають на їх (рад) території, та державних інтересів, проводять в життя рішення вищестоящих органів державної влади (ч. 1 ст. 20) [3, ст. 2, 20]. Цей нормативно-правовий акт виступав інструментом для регулювання діяльності нових органів місцевої влади з метою налагодження зв'язку центральної влади та виразників волі населення на місцях [4, с. 49].

Першим кроком до розбудови нової вертикалі влади – виконавчої – стало прийняття Закону України «Про Представника Президента України» [5] 5 березня 1992 р. та перевидання у новій редакції від 23 березня 1992 р. Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [6], що передало повноваження представника державної волі у судах органам місцевого та регіонального самоврядування (п. 6 ст. 6 Закону України «Про Представника Президента України») представникам Президента України, що уповноважені створювати відділи, управління, інші служби державної адміністрації на місцях (п. 8 ст. 6 Закону України «Про Представника Президента України»), що створені на базі виконавчого комітету обласних і районних рад, це дещо звузило можливість організації виконання рішень відповідних рад. Основним недоліком такої структури влади стала відсутність належної взаємодії між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, переплетіння їх повноважень [4, с. 51].

Певний крок щодо вирішення питання самостійності місцевого самоврядування в межах власних повноважень здійснило прийняття Закону України «Про формування місцевих органів влади і місцевого самоврядування», відповідно до якого знищувався інститут місцевої державної адміністрації та відновилося місцеве самоврядування на всіх рівнях. Обласні, районні, Київська і Севастопольська міські Ради здійснювали підпорядкування Кабінету Міністрів України, а також виконавчим органом вищестоящих рад тільки з питань реалізації делегованих повноважень [7, ст. 4].

Такий амбівалентний підхід зі збереженням принципу підзвітності «рада – раді» існував до закріплення на конституційному рівні у ст. 7 Конституції України від 28 червня 1996 р. прав та гарантій місцевого, а у ст. 140 Конституції України визнав право територіальної громади на здійснення функцій та повноважень місцевого самоврядування [8, ст. 7]. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» деталізував сутність місцевого самоврядування в Україні та визначив його первинний елемент. Так, відповідно до ч. 1 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» саме територіальна громада є базовим елементом та первинним суб'єктом здійснення місцевого самоврядування в Україні. Закріплення такого статусу автоматично підтверджує конституційне положення «джерелом влади в Україні є народ» [9, ст. 6].

Закріплене на законодавчому рівні правове становище територіальної громади дозволяє розглядати останню як суб'єкт права, який наділений дієздатністю, соціальною і політичною самостійністю; який здатний самостійно здійснювати контроль та управління внутрішніми справами, маючи при цьому можливість забезпечувати себе фінансово та матеріально. Приклад України показує, що «на місцевому рівні існують різні суб'єкти публічної влади, зокрема територіальні громади, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, кожний з яких має комплекс своєрідних функцій» [4, с. 52].

На жаль, в науці не існує єдиного розуміння досліджуваного нами поняття. Правова доктрина містить безліч термінів, кваліфікуючих ознак, концепцій та визначень сутності територіальної громади. Для того, аби краще розуміти поняття «територіальна громада», пропонуємо детально його проаналізувати.

На законодавчому рівні визначення територіальної громади міститься у ст. 140 Конституції України, відповідно до якої територіальна громада – це жителі села чи добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. Також поняття досліджуваного явища міститься у ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка встановлює, що «територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр» [9, ст. 1].

У Європейській хартії місцевого самоврядування взагалі не міститься такого терміна, як «територіальна громада». В англійській версії хартії використовується термін «local authorities», який можна перевести як «місцеві влади». У франкомовному варіанті використовується термін «collectivités locales», що перекладається як «місцеві спільноти». Європейська хартія місцевого самоврядування була прийнята на основі 64-ї резолюції Європейської конференції місцевих влад, метою якої було забезпечити автономію місцевим громадам, гарантуючи їм певні права та свободи. У резолюції використовувався термін «local communities» (переклад: «місцеві громади»), який згодом був замінений на знайомий нам «local authorities». Тобто вийшло так, що форма змінилася, але зміст залишився той же. Виходячи з цього, можна стверджувати, що в офіційному українському перекладі Європейської хартії місцевого самоврядування під терміном «місцеві громади» ми повинні розуміти «територіальні громади» як синонімічні поняття.

Вважаємо, що заслуговують уваги погляди О.В. Батанова, який надає досить широке визначення досліджуваного поняття. На його думку, територіальна громада – це територіальна спільність, що складається з фізичних осіб – жителів, що постійно мешкають, працюють на території села або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл, селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані територіально-особистими зв'язками системного характеру. [10, с. 45]. Вчений надає аналіз територіальної громади за змістовними критеріями, визначаючи, що:

1) за сутністю територіальна громада – це колектив людей, який на основі інтересів місцевих жителів (членів територіальної громади) управляє справами та вирішує питання місцевого значення;

2) за змістом територіальна громада – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, який уповноважений здійснювати основні його функції;

3) за формою територіальна громада – це територіальна спільність, до якої входять жителі відповідної адміністративно-територіальної одиниці, які постійно або

переважно мешкають в їх межах, володіють в них певною нерухомою власністю, сплачують комунальні податки тощо [10, с. 44–45].

Також О.В. Батанов акцентує увагу й на тому, що особливістю територіальних громад є ставлення місцевих інтересів вище за глобальні. Формується ефективна рушійна сила, відбувається спеціалізація окремих осіб для виконання різноманітного виду функцій на благо територіальної громади. У жителів починає формуватися відчуття належності та співпричетності, відбувається злиття переконань та інтересів особи із цінностями та інтересами всієї спільноти.

Патомість, І.І. Бодрова виділяє територіальний, інтелектуально-комунікативний, публічно-правовий та комплексний концептуальні підходи до розуміння поняття «територіальної громади». Територіальний підхід розкривається через дві ознаки: інтеграційну, яка полягає у сукупності людей; територіальну, яка полягає у постійному проживанні осіб на певній території. Інтелектуально-комунікативний підхід розглядає територіальну громаду як сукупність людей, які зв'язані спільними інтересами, потребами та соціальними відносинами. Публічно-правовий підхід полягає у гарантуванні існування місцевих інтересів, які члени територіальної громади можуть реалізовувати самостійно. Комплексний підхід полягає у поєднанні всіх вищезазначених підходів.

М.О. Баймуратов в одній зі своїх праць пропонує розглядати поняття «територіальна громада» у певних відношеннях. Місцеві громади як антиподи глобалізації: місцеві інтереси тут ставляться вище від глобальних, тим самим зберігаючи свою локальну ідентичність; місцеві громади як носії локального культурного простору: у територіальних громадах існує своя історія, система освіти, єдина мова, культура, цінності, вірування і т.д.; парадоксальний зв'язок локального і глобального в світовій думці і політиці: існування територіальних громад в умовах глобалізації є можливим лише з економічним, політичним, соціальним і культурним укріпленням, та трансформацією в центр глобального інтересу; локальний фактор як об'єкт міжнародно-правового регулювання: в таких об'єднаннях, як Рада Європи, Європейський Союз, правове регулювання місцевого самоврядування відіграє важливу роль; місцеві спільноти як відображення глобальних тенденцій; місцеві спільноти як фактор посилення глобалізації. Вчений визначає територіальну громаду як сукупність фізичних осіб, які постійно проживають на відповідній території та об'єднані територіально-особистими зв'язками системного спрямування [11].

Також вважаємо цікавим визначення М.П. Орзіха, який стверджує, що територіальна громада – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що має власні інтереси, до складу якого належать громадяни України, іноземці, особи без громадянства, які постійно мешкають, працюють на цій території, володіють нерухомим майном, сплачують місцеві податки і збори [12].

Що стосується визначення ознак територіальної громади, то тут вчені мають здебільшого однакову думку. Проаналізувавши праці деяких науковців (О.В. Батанова, М.О. Баймуратова, Ю.М. Кириченка, І.І. Бодрової, С.В. Алфьорова та інших) з цього питання, можемо виділити такі основні ознаки досліджуваного поняття, як:

1) спільна територія існування (територіальна ознака). Це простір, в межах якого жителі територіальної громади можуть вирішувати питання місцевого значення;

2) наявність населення, яке проживає на визначеній території (інтегративна ознака);

3) існування колективної свідомості та спільних інтересів місцевих жителів (інтелектуальна ознака);

4) спільна комунальна власність, якою територіальна громада може користуватися і розпоряджатися у власних інтересах (майнова ознака);

5) сплата місцевих податків та зборів жителями (фіскальна ознака);

6) право на здійснення місцевого самоврядування відповідно до закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (самоврядна ознака);

7) психологічна ідентифікація кожного жителя із територіальною громадою.

Досить складним є питання щодо правового регулювання життєдіяльності територіальної громади, адже в українському законодавстві не існує окремого закону, який був би присвячений нашому досліджуваному поняттю. У законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» надається визначення територіальної громади, як первинного суб'єкта у публічно-правовій системі органів державної влади. На думку авторів, окремий закон не повинен обмежуватися лише таким розумінням. Він повинен закріпити конституційно-правовий статус територіальної громади як ланки громадянського суспільства, яка може бути включена до політичного процесу зі своєю власною позицією, та носієм установчих функцій.

Через відсутність окремого закону виникає багато проблем та складних питань, щодо яких існують різні наукові позиції вчених. Одна з таких проблем полягає у віднесенні іноземців та осіб без громадянства до членів територіальної громади. Серед науковців існують ті, хто приймає таку позицію, та ті, які виступають проти неї.

Вчені, які відносять іноземців та осіб без громадянства, аргументують це тим, що населення нашої держави складається з сукупності всіх осіб, які проживають на її території. А отже, на місцевому рівні повинно відбуватися так само. Також вони зазначають, що відповідно до ст. 26 Конституції України іноземці та особи без громадянства користуються тими самими правами та свободами і несуть ті самі обов'язки, що й громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України [8, ст. 26]. Зокрема, таку позицію підтримує М.П. Орзіх.

Вчені, які виступають проти такої позиції, заперечують аргумент, що стосується ст. 26 Конституції України, кажучи, що іноземці та особи без громадянства є обмеженими у політичних правах, зокрема, вони не можуть брати участь у місцевих виборах, референдумах; не можуть бути обраними до органів місцевого самоврядування та не мають права доступу до служби в них, а отже, й не можуть вирішувати питання місцевого значення. Також М.О. Баймуратов зазначав, що у випадку визнання іноземців та осіб без громадянства членами територіальної громади буде втрачатися її соціально-правова сутність, яка визначає населення територіальної громади як локальне, місцеве співтовариство, що пов'язане традиціями, інтересами, потребами, побутом тощо.

Процес подальшого вдосконалення нормативно-правового регулювання статусу територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування України знайшов своє відображення в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка схвалена Розпорядженням КМУ від 1 квітня 2014 р. № 33-р., а також в механізмі реалізації Плану заходів, затверджено Розпорядженням КМУ від 18 червня 2014 р. № 591-р. Першочерговими завданнями для ідеологів концепції реформування системи місцевого самоврядування в Україні виступали посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування; максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя; забезпеченню розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового (громади) та регіонального рівня (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна

Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь), місцевими органами виконавчої влади та територіальними органами центральних органів виконавчої влади [13]. В рамках реформи був сформований і вже діє новий пакет законодавчих актів, що регламентує право територіальних громад на добровільне об'єднання та надання фінансової підтримки у вигляді трансферів і дотацій з державного бюджету; закріплює статус територіальної громади як суб'єкта права комунальної власності майна, до яких зокрема належить:

1) Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» що закріпив юрисдикційний принцип діяльності об'єднаної територіальної громади – територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися (п. 2 ч.1 ст. 4 Закону). Крім того, у прикінцевих положеннях цього Закону було закріплено інститут старост в об'єднаних територіальних громадах. Староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови. Староста є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою і працює в ньому на постійній основі. (ст. 14-1 Закону) [14, ст. 4, 14-1];

2) Закон України «Про співробітництво територіальних громад», який створив механізм реалізації спільних інтересів громад на договірних засадах – договору про співробітництво, в рамках якого сторони мають право на делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів, створення суб'єктами співробітництва спільних об'єктів комунальної власності тощо [15, ст. 4];

3) Закон України «Про засади державної регіональної політики» який закріпив крім інших джерел фінансування проектів регіонального розвитку також фінансування за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку може здійснюватися на умовах інвестування, за умови надання гарантій, на безповоротній основі у вигляді грантів тощо [16, ст. 23].

Хоча нова законодавча база створила ефективні механізми для налагодження регіонального співробітництва, посилила міжмуніципальну консолідацію в країні, створила нову модель матеріального та фінансового забезпечення місцевих бюджетів, деякі завдання Концепції залишаються лише декларативними, зокрема очікує на своє законодавче закріплення механізм реалізації права територіальної громади на проведення місцевого референдуму для вирішення локальних питань на місцевому рівні самостійно.

Територіальним громадам в Україні доведеться ще пройти тривалий шлях розвитку, але вже сьогодні слід усвідомити, що ефективне їх функціонування, відповідальне ставлення до здійснення повноважень місцевого самоврядування, відносини між суб'єктами місцевого самоврядування повинні розбудовуватися зусиллями самих громад, органами місцевого самоврядування, органами державної влади та громадськості.

**Висновки.** Розбудова системи публічної самоврядної влади в Україні супроводжувалася впливом двох концептуальних підходів щодо визначення ролі держави та її місця в системі місцевого самоврядування. Незважаючи на поступове удосконалення нормативної регламентації місцевого самоврядування в Україні, відкритим залишається питання про процес подальшого законодавчого врегулювання статусу територіальних громад, яке би ґрунтувалося на накопиченому досвіді муніципального будівництва та врахуванні європейського вектора розвитку сучасного механізму публічно-владного управління.

У правовій доктрині немає уніфікованого розуміння поняття «територіальна громада». Існує безліч підходів

та концепцій щодо дослідження цього поняття. Основними ознаками територіальної громади є: територіальна, інтегративна, інтелектуальна, майнова, фінансова, самоврядна, а також ознака, пов'язана із психологічною ідентифікацією жителів територіальної громади.

Прийняття окремого закону про територіальну громаду є необхідним. Зокрема, потребує законодавчого врегулювання питання віднесення іноземців та осіб без громадянства до членів територіальної громади, оскільки в правовій доктрині виникають різні позиції щодо цього питання.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Звіздай О.В. *Наукові теорії походження місцевого самоврядування та сформовані на їх основі моделі. Державне управління: удосконалення та розвиток* № 4, 2017. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1067#> (дата звернення: 18.02.2021).
2. Баймуратов М.О., Григор'єв В.А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. О.: АО БАХВА, 2003. 192 с.
3. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон України від 7 груд. 1990 р. № 533-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12/ed19901207> (дата звернення: 18.02.2021).
4. Нікончук А.М. Розвиток та формування системи місцевого самоврядування в сучасній Україні. *Право і суспільство*. № 6. 2011. С. 48–53.
5. Про Представника Президента України: Закон України від 5 бер. 1992 р. № 2167-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12> (дата звернення: 18.02.2021).
6. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 23 бер. 1992 р. № 533-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12/ed19920326> (дата звернення: 18.02.2021).
7. Про формування місцевих органів влади і місцевого самоврядування: Закон України від 3 лют. 1994 р. № 3917-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3917-12/ed19940203> (дата звернення: 18.02.2021).
8. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 25 травня 1997 р. № 280/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 18.02.2021).
10. Батанов О.І. Конституційно-правовий статус територіальної громади в Україні. *Вісник Запорізького державного університету*. № 2. 2004. С. 42–48.
11. Баймуратов М.А. Европейские стандарты максимальной демократии и местное самоуправление в Украине. Х.: Одиссей, 2000. С. 15–49.
12. Орзіх М.П. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування. *Місцеве та регіональне самоврядування України*. 1995. Вип. 1/2. С. 67.
13. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р> (дата звернення: 22.02.2021).
14. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 22.02.2021).
15. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення: 22.02.2021).
16. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лют. 2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення: 22.02.2021).
17. Бодрова І.І. Концептуальні підходи визначення поняття територіальної громади. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Х.: Право, 2004. Вип. 7. С. 62–73.
18. Альошина Н.М. Поняття й ознаки територіальної громади. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Х.: Право, 2012. № 21. С. 173–181.
19. Алфьоров С.В. Територіальна громада : поняття, ознаки, проблеми функціонування в Україні. *Вісник Університету банківської справи Національного банку України*. 2013. № 1. С. 47–50. [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VUbsNbU\\_2013\\_1\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VUbsNbU_2013_1_11) (дата звернення: 18.02.2021).
20. Левенець А.В. Щодо проблеми визначення муніципальної правосуб'єктності іноземців в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2014. Вип. 8. С. 44–47. [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu\\_jur\\_2014\\_8\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2014_8_13) (дата звернення: 18.02.2021).