

**ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ  
ЯК ПЕРВИННОГО СУБ'ЄКТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ****CHARACTERISTICS OF THE LEGAL STATUS OF THE TERRITORIAL COMMUNITY  
AS THE PRIMARY SUBJECT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT**

Попрошасєва О.А., к.ю.н.,

доцентка кафедри державного будівництва

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Шуленова О.О., студентка II курсу факультету прокуратури

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

У цій статті автор особливу увагу приділяє територіальним громадам та визначає статус такого територіального формування як первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Автор обґрунтовує твердження, що територіальна громада є тим самоврядним соціальним осередком, формування та належне функціонування якого повинно стати передумовою побудови громадянського суспільства та правової держави в Україні.

Мета роботи полягає у дослідженні територіальної громади як первинного елемента системи місцевого самоврядування в Україні та розкриття особливостей її функціонування у системі публічної влади на сучасному етапі державотворення в Україні.

Автором розглянуто структурний та елементний склад територіальних громад як сфери застосування публічного типу управління, що формується на шляху трансформації і модернізації органів місцевого самоврядування.

Зазначено, що сучасні трансформаційні процеси в Україні, які характеризуються динамічністю модернізації економічних, соціальних і політичних реалій, невизначеністю стратегій розвитку, розпорошеністю цінностей, норм і концепцій, обумовлюють зростання наукового інтересу до пізнання сутнісного потенціалу та особливостей функціонування об'єднаної територіальної громади як ключового новітнього елемента перебудови вітчизняної системи місцевого самоврядування в бік децентралізації.

Можна стверджувати, що вивчення соціально-територіальної сутності та публічно-правової природи територіальної громади дозволяє охарактеризувати її як специфічний первинний колективний суб'єкт місцевого самоврядування, наділений гарантованим державою правом самостійно на підставі власної матеріально-фінансової основи в межах Конституції і законів України вирішувати питання місцевого значення в різних формах реалізації компетенції.

Підбиваючи підсумки дослідження автор стверджує, що реформа місцевого самоврядування є основною рушійною силою для успішного закріплення децентралізації в державі. Тому для активного впровадження змін не менш важливим є глибоке розуміння засад функціонування територіальних громад.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, децентралізація, статус територіальної громади, об'єднана територіальна громада, державна політика формування та розвитку територіальних громад.

In this article, the author pays special attention to territorial communities and defines the status of such a territorial formation as the primary subject of local self-government. The author substantiates the statement that the territorial community is a self-governing social center, the formation and proper functioning of which should become a prerequisite for building a civil society and a legal state in Ukraine.

The purpose of the work is to study the territorial community as the primary element of the system of local self-government in Ukraine and to reveal the peculiarities of its functioning in the system of public power at the current stage of state formation in Ukraine.

The author considered the structural and elemental composition of territorial communities as the sphere of application of the public type of management, which is formed on the path of transformation and modernization of local self-government bodies.

It is noted that modern transformational processes in Ukraine, which are characterized by the dynamism of modernization of economic, social and political realities, the uncertainty of development strategies, the dispersion of values, norms and concepts, determine the growth of scientific interest in learning the essential potential and peculiarities of the functioning of the united territorial community as a key modern element of the restructuring of the domestic system of local self-government in the direction of decentralization.

It can be argued that the study of the socio-territorial essence and public-legal nature of the territorial community allows to characterize it as a specific primary collective subject of local self-government, endowed with the state-guaranteed right independently on the basis of its own material and financial basis within the limits of the Constitution and laws of Ukraine to solve local issues meaning in various forms of competence implementation.

Summing up the results of the research, the author claims that the reform of local self-government is the main driving force for the successful establishment of decentralization in the state. Therefore, for the active implementation of changes, a deep understanding of the principles of functioning of territorial communities is no less important.

**Key words:** local self-government, decentralization, status of territorial community, united territorial community, state policy of formation and development of territorial communities.

**Постановка проблеми.** Зміни в політичній системі України, які полягають у побудові правової держави, істотно активізували реформування правових інститутів та спровокували зміни в організації державної влади і місцевого самоврядування.

Визнання на законодавчому рівні територіальної громади як джерела самостійної форми публічної влади в Україні, первинного суб'єкта, носія функцій і повноважень місцевого самоврядування вимагає формування та функціонування громади не як простої сукупності жителів певного населеного пункту, а як дієздатного суб'єкта. Який є соціально і політично активний, самодостатній з точки зору забезпечення матеріально-фінансовими ресурсами, спроможний на ефективне та відповідальне управління власними справами.

Важливим етапом реформи децентралізації влади в Україні стали об'єднані територіальні громади. Законодавець вирішив заохочувати жителів сіл, селищ та містечок до об'єднання певними фінансовими перевагами, які мали поступово зробити територіальні громади спроможними задовольняти потреби населення за рахунок коштів, отриманих із власних джерел. Але нечітке законодавче закріплення поняття «об'єднана територіальна громада», її функцій і повноважень, особливостей участі у бюджетних правовідносинах та інші законодавчі недоліки гальмували і віддаляли досягнення мети реформи.

Реформа адміністративно-територіального устрою та запровадження в Україні основ фінансової децентралізації передбачали певну фінансову, організаційну та управлінську незалежність об'єднаної територіальної громади

від центральних органів влади та їх рішень. Фінансово-економічний потенціал характеризується наявністю суспільних відносин, об'єктів, зв'язків, явищ та ресурсів, а також імовірними можливостями їх використання, управління та організації з метою забезпечення комплексного розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Аналіз та дослідження особливостей розвитку об'єднаної територіальної громади, зокрема ефективності використання її фінансово-економічного потенціалу, дозволяють комплексно оцінити здатність цього утворення до забезпечення сталого розвитку на довгострокову перспективу та визначити рівень його спроможності.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання функціонування територіальних громад досліджуються різними вченими та експертами, проте в зв'язку з прискореним темпом розвитку та реформування даної ланки місцевого самоврядування її аналіз є недостатнім. Пояснення цьому полягає у нестабільності законодавчої бази, а також швидкості та невпинності впровадження нових реформ щодо структури територіальних громад. Дослідженню питань місцевого самоврядування, статусу та проблемам функціонування територіальних громад присвячені наукові праці таких вчених, як М. О. Баймуратов, А. О. Шевченко, Ю. М. Мальчин, Є. Ю. Стрижак, О. І. Бобровський, П. П. Білик, І. І. Бодрова, О. В. Батанов, Х. О. Пагицька, І. М. Вахович та багатьох інших.

**Мета дослідження.** Виявлення сутності та особливостей поняття «територіальна громада», дослідження процесу реформи їх об'єднання. Розкриття особливостей функціонування нових інституцій у системі публічної влади на сучасному етапі державотворення в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Місцеве самоврядування – це система організації діяльності місцевих жителів на відповідній території, що є комплексом різноманітних інститутів, який функціонує як єдиний цілісний механізм, а його провідною ланкою є територіальна громада [1, с. 333].

В Основному Законі України місцеве самоврядування розглядається різнобічно як складне, сукупне політико-правове явище, яке може виражатися в таких формах: 1) як одна із засад конституційного ладу в державі; 2) як специфічна форма народовладдя; 3) як право жителів відповідної територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення [2, с. 26]. Це твердження повністю узгоджується зі статтею другою Європейської Хартії місцевого самоврядування: «Принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві країни і, за можливості, у конституції країни» [3, с. 3]. Український законодавець визначив і закріпив у статті 4 Закону України «Про місцеве самоврядування» такі принципи: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування [4].

У статті 140 Конституції України закріплено правосуб'єктність територіальної громади, що полягає у належному саме їй праві на здійснення місцевого самоврядування, яке реалізується через самостійне вирішення громадою питань місцевого значення в межах чинного законодавства [5].

Вчений О. В. Батанов, досліджуючи поняття «територіальна громада», вказує, що це складна форма суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів), асоційованих на публічних засадах у межах певної території та об'єднана різноплановими ознаками системного характеру (зокрема, демографічний і територіальний (земляцький) зв'язок, правовий і політичний зв'язок, майновий

(економічний) і професійний зв'язок, мовний і релігійний (соціально-культурний) зв'язок тощо). Це об'єднання, яке не виключає право людини на індивідуальність, окреме житло та дозвілля, консолідує зусилля багатьох для досягнення бажаного всіма результату [6, с. 52].

Територіальна громада є джерелом місцевої влади й основним суб'єктом місцевого самоврядування. У своїх наукових працях більшість дослідників виділяють чотири основних ознаки цих утворень: 1) населення, як спільнота людей; 2) простір у межах певних кордонів (наприклад, адміністративних, економічних, географічних тощо); 3) соціальна взаємодія (наприклад, спільні правила, норми поведінки тощо); 4) почуття спільноти (наприклад, почуття приналежності, психологічна ідентифікація тощо) [1, с. 337].

Науковець М. О. Баймуратов, досліджуючи ознаки територіальної громади, виділив серед них такі: 1) територіальна, що являє собою спільне проживання осіб на певній території; 2) інтегративна, що полягає в об'єднанні всіх жителів певної території, в незалежності від громадянства цієї держави; 3) інтелектуальна полягає у спільності інтересів жителів, які виявляються через широкий спектр системних індивідуально-територіальних зв'язків, що виникають між жителями відповідної громади, та мають специфічний характер; 4) майнова, адже громада є суб'єктом права комунальної власності; 5) фінансова, що полягає у сплаті членами громади місцевих податків і зборів [9, с. 370].

У науці також існують й інші підходи до визначення досліджуваного поняття. Вони базуються на різних ознаках місцевої спільноти: територіальній, соціологічній, конституційно-правовій та системній [7, с. 26].

Територіальний критерій полягає у визначенні значення поняття «територіальна громада» через використання такої ознаки, як постійне проживання людей на території певного населеного пункту. Місцева спільнота – населення муніципального утворення, об'єднане метою здійснення місцевого самоврядування у відповідному поселенні або території [8, с. 41]. Такий критерій використано при характеристиці поняття «територіальна громада» в ч. 2 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якій зазначено, що територіальна громада – це 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 [4].

Соціологічний критерій, що характеризує територіальну громаду як соціальну спільноту, об'єднану на основі спільності інтересів і потреб населення, яке входить до неї, системності зв'язків і відносин між ними. Найважливішими системними ознаками цієї спільноти виступають стійкі соціальні, економічні, інформаційні, культурні, екологічні й політичні зв'язки та відносини.

Конституційно-правовий критерій, за допомогою якого можна визначити місце та роль територіальної громади в системі місцевого самоврядування й організації публічної влади. Цей критерій характеризує громаду як суб'єкта місцевого самоврядування, який володіє правом і реальною здатністю до діяльності на основі реалізації наданої компетенції щодо вирішення питань місцевого значення.

Системний критерій дає на мою думку найбільш повне розкриття змісту категорії «територіальна громада» та розглядає цю категорію у трьох аспектах, як: 1) базову адміністративно-територіальну одиницю; 2) форму організації місцевої влади; 3) суб'єкт цивільно-правових відносин, господарюючий суб'єкт.

Тому, формування і функціонування територіальних громад потребує не тільки наявності простої сукупності жителів певного населеного пункту, а й наявності дієздатного суб'єкта, соціально-політично активного, само-

достатнього щодо забезпечення матеріально-фінансовими ресурсами, а також здатного до відповідального та ефективного управління власними справами [1, с. 333].

Модель територіальної громади як об'єкта дослідження публічного управління в місцевому самоврядуванні (мал. 1) ілюструє умови, в яких відбувається діяльність цих утворень [10, с. 39].

Науковці характеризують територіальну громаду комплексно, як систему з сукупністю екзо- та ендегенних зв'язків, відповідним просторовим розташуванням з врахуванням психологічних, соціальних, історичних умов людської діяльності (мал. 2) [11, с. 324].

Неодмінною умовою функціонування територіальної громади, її органів і посадових осіб є правові акти, прийняті в системі місцевого самоврядування, насамперед, статuti [12, с. 80]. У чинному законодавстві України закріплено, що з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган на основі Конституції України та в межах законодавства може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста (частина перша ст. 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») [4].

Структура статуту – це спосіб внутрішньої побудови його тексту на окремі складові частини, що являє собою порядок об'єднання однорідних муніципальних статутних норм у певні комплекси – розділи або глави та послідовність їх розміщення [12, с. 80]. Вона обумовлюється як обов'язковими положеннями, які співвідносяться з предметами муніципального статутного регулювання законом; додатковими положеннями; правилами та засобами юридичної техніки, історичними, національно-культурними,

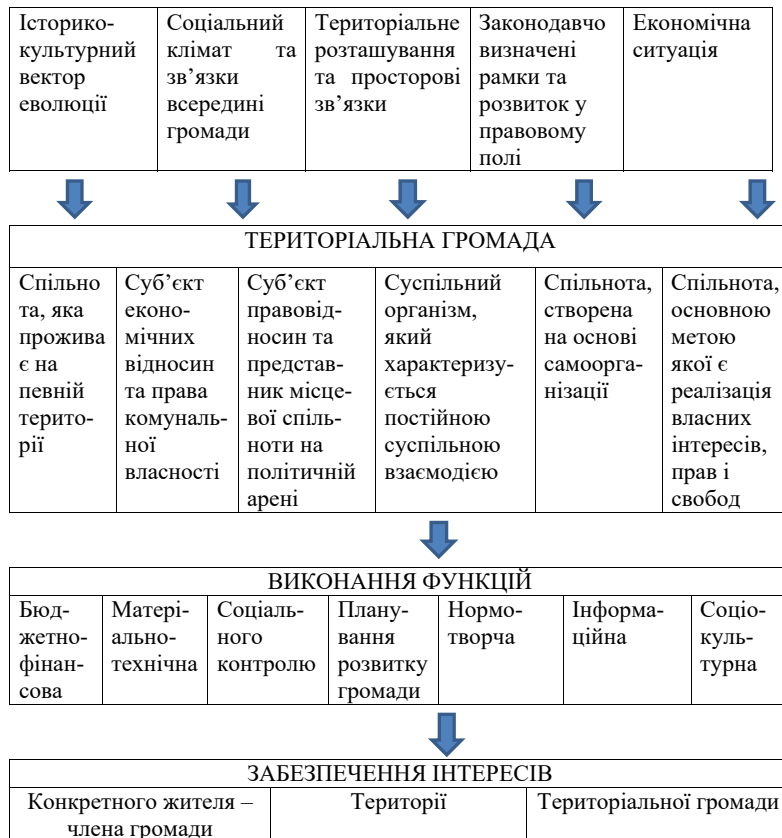
соціально-економічними та іншими особливостями здійснення місцевого самоврядування у конкретному місті, селі або селищі [12, с. 84].

Структура статутів територіальних громад, незважаючи на різну кількість статей, у своїй більшості є доволі схожими між собою і побудовані за більш-менш типовою схемою. Зазвичай ці документи містять такі розділи, як: 1) загальні положення, в яких подано основні відомості про місто (село/селище); 2) місцеве самоврядування у місті, територіальна громада міста та форми реалізації права її членів на участь у місцевому самоврядуванні; 3) органи та посадові особи; 4) матеріальне та фінансове забезпечення, що охоплює питання фінансів, бюджету та майна громади; 5) гарантії місцевого самоврядування; 6) взаємовідносини територіальної громади, її органів, посадових осіб між собою, з державними органами, підприємствами, організаціями, установами; 7) заключні або прикінцеві положення, які регулюють порядок прийняття і реєстрації статуту, порядок внесення змін і доповнень, дію статуту в часі і просторі, контроль за його виконанням [12, с. 82].

Як продукт децентралізації, об'єднані територіальні громади виникли в Україні на підставі Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у 2014 році. Автори цієї концепції назвали такі причини, які стали підґрунтям для проведення реформи децентралізації: відсутність у великій кількості територіальних громад комунальної власності, мала чисельність жителів та, як наслідок, незначні надходження від податку з доходів фізичних осіб і майна до бюджетів місцевого самоврядування. Ресурсна та інституційно-організаційна неспроможність більшості самоврядних одиниць на місцях заважали ефективному



Мал. 1. Модель територіальної громади як об'єкта дослідження публічного управління в місцевому самоврядуванні.



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

розвитку громад. Це створювало практичну неможливість здійснення наданих законом повноважень та свідчило про фактичну дотаційність їхніх бюджетів [5, с. 146].

Згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування серед основних результатів, на які націлена реформа, є такі: 1) утворення об'єднаних територіальних громад та забезпечення їх правової, організаційної та матеріальної спроможності; 2) формування ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади; 3) забезпечення розподілу повноважень між ними; 4) забезпечення доступності та високої якості публічних послуг; 5) створення правових умов для залучення громадян до вирішення питань розвитку громади; 6) забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад та регіонів загалом. Саме в контексті зазначених завдань та наявного розподілу повноважень між рівнями публічного управління в країні конкретизовано цілі, від досягнення яких залежить успіх адміністративно-фінансової децентралізації загалом.

Зазначені Концепція реформування місцевого самоврядування та План її реалізації є рамковими документами для впровадження реформ. Також варто зазначити документи, в яких визначено етапи, умови та процес об'єднання територіальних громад, а також функції та обов'язки, яких вони набувають. Це, зокрема: Закони України «Про співробітництво територіальних громад» (від 17.06.2014 р. № 1508-18) [13], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (від 05.02.2015 р. № 157-19) [14], «Про засади державної регіональної політики» (від 05.02.2015 р. № 156-VIII) [15], Бюджетний кодекс України, зі змінами, прийнятими Верховною Радою України від 10.02.2015 р. № 156-VIII [16]. Засади формування спроможних громад, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від

08.04.2015 р. № 214 [17]. Внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України є основним підґрунтям для стимулювання громад до об'єднання та підвищення їхньої спроможності через механізм переходу бюджетів об'єднаних територіальних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

Підводячи підсумки, можна зазначити, що реформа місцевого самоврядування на умовах децентралізації започаткована і здійснюється для підвищення рівня демократизації моделі управління. Децентралізація влади в Україні базується на запровадженні європейських цінностей щодо розвитку місцевої демократії, наділення територіальних громад повноваженнями та правом використання ресурсів, надання населенню якісних адміністративних послуг, що дасть можливість сформувати сучасну систему місцевого самоврядування, підвищити рівень економічного та соціального розвитку території [18]. Незважаючи на всі труднощі, які виникають на шляху реформування, Україна дуже ґрунтовно та системно запроваджує нововведення в місцеве управління. Навіть міжнародні партнери нашої країни визнали проведену децентралізацію однією з найефективніших та найуспішніших реформ, про що йшлося навіть у Висновку Європейської Комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі [19].

**Висновки.** Отже, на основі аналізу законодавства та наукових праць багатьох вчених, можна визначити поняття «об'єднана територіальна громада», що є створеним, згідно із Законом, добровільним об'єднанням територіальних громад сіл, селищ, міст, яке є первинною одиницею в системі адміністративно-територіального устрою, та спроможне самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення.

Об'єднання територіальних громад є найважливішим



з напрямів реформи місцевого самоврядування, успішна реалізація якого має стати підґрунтям для їх повноцінного функціонування. Основною метою цієї реформи є забезпечення спроможності громад вирішувати проблеми місцевого значення за рахунок власних ресурсів.

Можна зробити висновок про необхідність змін у бюджетно-фіскальній політиці держави. Адже, загалом відомо, що основним індикатором спроможності територіальних громад є зростання добробуту населення та найповніше задоволення його потреб.

Підсумовуючи все викладене, можна зазначити, що 1) побудова ефективної моделі управління й урядування неможлива без повноцінного функціонування територіальних громад в системі публічної влади в Україні; 2) громаду можна вважати ефективною тоді, коли більшість її

членів будуть ідентифікувати себе з нею, при цьому вони мають усвідомлювати наявність спільних інтересів і брати участь у їх реалізації; 3) для правової системи України пріоритетним має стати зміцнення гарантій місцевого самоврядування, удосконалення механізму захисту прав та інтересів територіальних громад, їх органів, посадових осіб, а також гарантій забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина на місцевому, регіональному та міжрегіональному рівнях.

Процеси конституційного та законодавчого врегулювання статусу територіальних громад в Україні тривають і надалі. Вони мають сприяти розвитку місцевої демократії та становленню і належному автономному функціонуванню спроможних територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування в Україні.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Шевченко А. О. Правова природа і статус територіальної громади: доктринальний аспект. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 3. С. 332–343.
2. Мальчин Ю. Проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Сер. Історичні науки*. 2017. Вип. № 1. С. 25–31.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування. *Віче*. 1993 Вип. № 6. С. 33.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 19.11.2022).
5. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 20.11.2022).
6. Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. Вип. № 2. С. 51–57.
7. Білик П. П. Проблеми дефініції територіальної громади як ознаки правової сутності «регіону». *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ*. 2001. Вип. № 1. С. 144–149.
8. Бодрова І. І. Концептуальні підходи до визначення поняття територіальна громада. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*: зб. матеріалів наук. практичної конференції. Харків. 2004. Вип. 7. 210 с.
9. Баймуратов М. Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми. *Муніципальний рух: новий етап розвитку*: матеріали VII Всеукр. муніцип. слухань «Муніципальний рух в Україні – 10 років розвитку» (Бердянськ, 6–8 верес. 2001 р.). Київ: Логос, 2002. С. 368–371.
10. Бобровський О. І. Територіальні громади як суб'єкти публічного управління первісних територіальних ланок суспільства. *Науковий вісник: Державне управління*. Вип. № 2(4). URL: <https://nvdu.undicz.org.ua/index.php/nvdu/article/view/48/47> (дата звернення: 19.11.2022).
11. Патицька Х. О. Територіальна громада в політико-правовій практиці сучасної України. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2014. Вип. № 4. С. 320–328.
12. Батанов О. В., Чудик Н. О. Структура статуту територіальної громади та її елементи: проблеми теорії та практики. *Часопис Київського університету права*. 2012. Вип. № 2. С. 80–84.
13. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17. 06. 2014 р. № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: 19.11.2022).
14. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: (дата звернення: 19.11.2022).
15. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 19.11.2022).
16. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 19.11.2022).
17. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 19.11.2022).
18. Фінансова децентралізація: результати та перспективи. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/8342> (дата звернення: 19.11.2022).
19. Рекомендації Європейської Комісії щодо статусу України на членство в ЄС. URL: <https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine> (дата звернення: 19.01.2022).