

УДК 342.25(477)

Ю.М. КИРИЧЕНКО, канд. юрид. наук,
доц., Харківський національний університет вну-
трішніх справ

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК БАЗОВИЙ ЕЛЕМЕНТ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНЕ ВИЗНАЧЕННЯ

Ключові слова: міське самоврядування, тери-
торіальна громада, територіальний колектив

Конституція України від 28.06.1996 р. та За-
кон України «Про міське самоврядування в
Україні» закріпили таку систему місцевого са-
моврядування, базовим елементом якої є тери-
торіальна громада, яка покликана безпосеред-
ньо здійснювати міське самоврядування за
допомогою різних форм прямої демократії.
Положення Основного Закону України та За-
кону України «Про міське самоврядування в
Україні» (далі – Закон) щодо визначення тери-
торіальної громади як основи місцевого само-
врядування є логічно виправданими, оскільки
відповідно до ст.5 Конституції України єдиним
джерелом влади в Україні є народ, який здійс-
нює владу безпосередньо і через органи держа-
вної влади та органи місцевого самоврядування.

Незважаючи на значення такого важливого
для становлення і розвитку місцевого само-
врядування інституту, як територіальна грома-
да, він і досі перебуває на стадії формування
та становлення. Рівень наукової розробки та
теоретико-правового аналізу поняття «тери-
торіальна громада» має епізодичний характер,
що не відповідає значенню цього інституту в
системі місцевого самоврядування України.

У вітчизняній юридичній науці чимало
праць присвячено вивченню правового стату-
су територіальної громади, проблемам органі-
зації та діяльності цього інституту місцевого
самоврядування. Так, зазначені питання по-
ставали предметом дослідження в наукових

працях ряду вітчизняних вчених, таких як
М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, В.М. Кампо,
В.В. Кравченко, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко,
Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький та ін. Проте, на
сьогоднішній день все ще залишаються неви-
рішеними ряд питань, пов'язаних із визна-
ченням територіальної громади як первинно-
го суб'єкта місцевого самоврядування та
основного носія його функцій і повноважень.

Метою написання цієї статті є з'ясування
сутності територіальної громади як основи
місцевого самоврядування України, дослі-
дження особливостей правового забезпечення
функціонування територіальної громади на
сучасному етапі розвитку місцевого самовря-
дування в Україні.

Частина перша ст.6 Закону визначає, що
первинним суб'єктом місцевого самовряду-
вання, основним носієм його функцій і повно-
важень є територіальна громада села, селища,
міста. Відповідно до ст.1 Закону територіальна
громада – жителі, об'єднані постійним прожи-
ванням у межах села, селища, міста, що є са-
мостійними адміністративно-територіальни-
ми одиницями, або добровільне об'єднання
жителів кількох сіл, що мають єдиний адміні-
стративний центр.

Територіальна громада є порівняно новим
поняттям у сучасній українській юридичній
науці та практиці, хоча за своїми звичаями і
традиціями має ознаки глибокої давнини:
«...про початок походження цієї установи ми
не знаходимо жодних відомостей ні в літопи-
сах, ні в писаних законодавчих пам'ятках. З
великою ймовірністю можна думати, що сіль-
ські громади постали за тих часів, коли
слов'янські племена, які заселяли теперішню
південно-західну Русь, ще не були об'єднанні
в державні спілки під зверхньою владою гос-
подарів» [1, с.45]. Дослідженням еволюції те-
риторіальної громади в період Київської Русі
займався М. Грушевський, він простежив ро-
звиток територіальної громади з родин і ро-
дів, та відзначив на певному етапі слабшання
родинних зв'язків та набуття все більшого
значення територіальної близькості, сусідства
тощо [2, с.59–60; 3, с.352].

Та незважаючи на те, що становлення територіальної громади триває століттями та її значення завжди було важливим для розвитку українського суспільства, термін «територіальна громада» довгий час не фігурував в законодавстві України про місцеве самоврядування. Лише в проекті Конституції України в редакції від 26.10.1993 р. його автори запропонували редакцію ст.188 в такому вигляді: «місцеве самоврядування здійснюється територіальними колективами сіл, селищ, міст та районів безпосередньо або через обрані ними органи» [4]. Таким чином, територіальний колектив фактично визнавався суб'єктом місцевого самоврядування, але його статус як первинного суб'єкта місцевого самоврядування не був закріплений.

До цього Закон України від 07.12.1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» встановлював, що система місцевого самоврядування включає: сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування [5], тобто територіальна громада не відносилася до системи місцевого самоврядування.

В Законі України від 26.03.1992 р. «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування» місцеве самоврядування визначалося як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, всіх питань місцевого життя в рамках законів України та власної матеріально-фінансової бази. Територіальну основу місцевого самоврядування складають сільрада, селище, місто [6]. Аналіз цієї норми та інших статей зазначеного закону свідчить, що основним суб'єктом місцевого самоврядування виступали його органи – сільські, селищні, міські Ради народних депутатів.

І лише діюча Конституція України та Закон запровадили систему місцевого самоврядування з її базовим елементом – територіальною громадою. В сучасній системі місцевого самоврядування в Україні територіальна гро-

мада є його основою, вона формує органи місцевого самоврядування та виконує функцію контролю за їх діяльністю.

Чинне законодавство не встановлює обов'язкових вимог щодо порядку формування територіальних громад, їх реєстрації і забороняє будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні.

Слід звернути увагу, що діючим законодавством України не передбачено функціонування обласних і районних територіальних громад, оскільки критерієм об'єднання громадян у територіальну громаду є не просто адміністративно-територіальна одиниця, а населений пункт. Так, територіальна громада формується шляхом природного розселення громадян України та інших фізичних осіб в населених пунктах. Членами територіальних громад особи стають не в результаті добровільного вступу, а за фактом проживання в певному населеному пункті.

Деякі вчені стверджують, що членом територіальної громади індивід може стати тоді, коли він народився або став мешкати в тому або іншому населеному пункті. При цьому він повинен мати певне нерухоме майно в межах цієї адміністративно-територіальної одиниці та бути платником комунальних податків [7, с.138]. Важко погодитися з цим твердженням щодо обов'язку мати у власності нерухоме майно та сплачувати комунальні податки, оскільки як у такому разі бути з тими індивідами, які постійно проживають в певному населеному пункті, але не мають нерухомого майна, або, навпаки, мають нерухоме майно одночасно в декількох населених пунктах? Так само і зі сплатою місцевих податків і зборів.

Насправді, запитань, які виникають на практиці щодо віднесення тієї чи іншої особи до відповідної територіальної громади, безліч. Зокрема, законодавець не визначає, яким чином «зафіксувати» статус члена територіальної громади, який саме час громадянин повинен прожити на відповідній території, щоб вважатися постійним жителем села, селища, міста. Зокрема, чи можна вважати постійно проживаючим на території населеного пункту

військовослужбовця, який проходить строкову службу у військовій частині, що знаходиться на території цього населеного пункту? Чи можна вважати членом відповідної територіальної громади іноземця чи особу без громадянства, яка постійно або тривалий час проживає в певному населеному пункті, чи інших категорій громадян, що постійно проживають в селі, селищі або місті, але не мають місцевої реєстрації. Чи мають право такі громадяни впливати на вирішення питань місцевого значення?

Належність громадянина до відповідної територіальної громади визначається його місцем проживання на її території згідно із Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [8], відповідно до ст.3 якого місцем проживання визнається адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком понад шість місяців на рік.

Згідно зі ст.29 Цивільного кодексу України місцем проживання фізичної особи є житловий будинок, квартира, інше приміщення, придатне для проживання в ньому (гуртожиток, готель тощо), у відповідному населеному пункті, в якому фізична особа проживає постійно, переважно або тимчасово [9]. Таким чином, фізична особа може мати декілька місць проживання, що створює додаткові проблеми у визначенні місця проживання, за яким особа матиме право відносити себе до тієї чи іншої територіальної громади. Вирішити цю проблему можна лише шляхом закріплення законодавством єдиної дефініції категорії «місце проживання».

В 1999 р. до Конституційного Суду України з конституційним поданням звернулися 45 народними депутатами України щодо офіційного тлумачення положень статей 140–143 Конституції України з метою роз'яснення низки питань, зокрема: хто є повноважним членом територіальної громади – житель чи громадянин України та чи рівні у своїх правах члени територіальної громади; чи повинні територіальні громади бути утворені відповідно до кожної адміністративно-терито-

ріальної одиниці, чи тільки до населених пунктів: сіл, селищ, міст; чи мають право об'єднуватись в одну територіальну громаду жителі будь-яких сусідніх сіл, селищ, міст; чи можуть жителі частини населеного пункту бути одночасно членами декількох територіальних громад; чи можуть в одному місті одночасно існувати територіальна громада міста та територіальні громади районів у місті; чи можуть територіальні громади міста та районів у місті входити одна в другу та чи матимуть вони при цьому однакові повноваження тощо. Проте Конституційний Суд України своєю ухвалою від 13.07.1999 р. відмовив у відкритті конституційного провадження за відсутності підстави – практичної необхідності у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції України та законів України, яка виникає в практиці правозастосування [10]. Тому вищевикладені питання і досі залишаються невирішеними на законодавчому рівні та постійно викликають інтерес науковців, що досліджують проблеми місцевого самоврядування України, та постають каменем спотикання практиків.

Не існує єдиного визначення «територіальної громади» і у науковій літературі. Юридична енциклопедія тлумачить дану категорію як «жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями» [11, с.636]. Великий тлумачний словник сучасної української мови містить лише поняття «громада», під яким розуміється група людей, об'єднаних спільністю становища, інтересів та об'єднання людей, що ставить перед собою певні спільні завдання [12, с.199].

Вчені М.О. Баймуратов, І.П. Бутко, В.В. Медведчук та деякі інші, визначаючи поняття територіального колективу, акцентують увагу на спільності інтересів. Зокрема, М.О. Баймуратов визначає територіальний колектив (місцеве співтовариство) як сукупність фізичних осіб, які постійно мешкають на певній території і пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру. Таке місцеве співтовариство об'єктивно здатне

виробляти характерні інтереси і реалізовувати їх на рівні місцевого самоврядування [13, с.97]. І.П. Бутко вважає, що «територіальний колектив – це люди, які мешкають у певних територіальних межах і об'єднані спільними інтересами» [14, с.38]. На думку В.В. Медведчука, «грумада – це сплетіння соціальних відносин між людьми, які мають множинну загальних інтересів, потреб; це спільноти, що можуть найбільшою мірою забезпечити здійснення і задоволення цих інтересів і потреб» [15].

Інші вчені, наприклад, В.І. Фадєєв, М.О. Краснов, В.М. Кампо, даючи визначення територіальної громади, роблять акцент саме на територіальній ознаці. Так, В.М. Кампо зазначає, що початковим суб'єктом місцевого самоврядування фактично виступає територіальний колектив в особі жителів села (сіл відповідної сільради), селища або міста [16, с.70–71]. М.О. Краснов говорить про місцеве співтовариство як про сукупність людей, які складають населення самоврядних одиниць [17, с.7]. Б.А. Страшун, в свою чергу, стверджує, що «територіальні колективи є самоврядними об'єднаннями громадян за місцем проживання» [18, с.24].

В.І. Кравченко визначає «територіальний колектив» як визнану в праві місцеву спілку людей публічного характеру або місцеву публічну спілку, тобто форму організації місцевої влади [19, с.75].

Структурну характеристику містить визначення територіальної громади М.П. Орзіха, який вважає, що територіальний колектив (община, точніше – комуна, з огляду на режим комунальної власності в Україні і світовий досвід) складається (на відміну від населення територіальних одиниць) з осіб – громадян, іноземців, осіб без громадянства, які постійно мешкають або працюють на даній території (або мають на території нерухоме майно, або є платниками комунальних податків) [20, с.67].

Виникають певні сумніви щодо віднесення до членів територіальної громади іноземців та осіб без громадянства, оскільки їх права на місцеве самоврядування за діючим законодав-

ством України є досить обмежені. Так, іноземні громадяни та особи без громадянства не мають права доступу до служби в органах місцевого самоврядування, не можуть обирати та бути обраними до органів місцевого самоврядування, брати участь у місцевих референдумах тощо. Проте, ці особи мають право місцевої ініціативи, право на індивідуальні та колективні звернення до органів влади, брати участь у громадських слуханнях. Отже, вирішення питання віднесення іноземців, осіб без громадянства до членів територіальної громади слід чітко врегулювати на законодавчому рівні, щоб уникнути розбіжностей на практиці.

Як бачимо, більшість дослідників, визначаючи сутність та ознаки територіальної громади, акцентують увагу на таких об'єднуючих складових, як територія та соціальна взаємодія. Проте, ці ознаки не дають повного уявлення про територіальну громаду як основу місцевого самоврядування.

Сутнісні характеристики місцевого співтовариства, на думку І.І. Мелехіної, можуть бути представлені сукупністю наступних ознак:

1) прив'язаність місцевого співтовариства до території природного проживання людей, чим детерміновано первинність самовизначення з наступним оформленням юридичного статусу;

2) членство в місцевому співтоваристві, яке засноване на спільності інтересів, що характеризує місцеве співтовариство як соціальну спільність;

3) самоврядність місцевих співтовариств, яка є формоутворюючою основою владних відносин;

4) здатність місцевого співтовариства до структурування та утворення внутрішньо-організаційних управляючих структур;

5) соціальне функціонування на базі колективних форм діяльності для життєзабезпечення спільних інтересів;

6) впорядкованість відносин у місцевому співтоваристві на основі правових та інших соціальних норм, яка дає змогу визначати їх як суб'єктів права, здатність бути суб'єктом комплексних правовідносин;

7) обумовленість діяльності місцевих співтовариств не лише індивідуалізуючими, а й об'єднуючими факторами, стійкістю інтересів, зв'язків і форм соціальної практики;

8) первинність місцевих співтовариств у відношенні до об'єднань, які формуються націями, народом, державними структурами, що забезпечує діалектичний зв'язок з громадянським суспільством і державою;

9) здійснення членами місцевого співтовариства своєї психологічної ідентифікації з ним [21, с.9, 16–17].

Аналізуючи українське законодавство про місцеве самоврядування, М.О. Баймуратов виділяє наступні характерні ознаки територіальних громад:

1) територіальну – спільне проживання осіб (жителів), котрі входять у громаду на певній території;

2) інтегративну – територіальна громада виникає на основі об'єднання всіх жителів, що проживають 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 проживають на певній території; можливо включення в територіальну громаду біженців і переміщених осіб;

3) інтелектуальну – в основі конститування територіальної громади лежать спільні інтереси жителів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектра виникаючих між ними системних індивідуально-територіальних зв'язків (основний об'єкт діяльності територіальної громади – питання місцевого значення);

4) майнову – територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності;

5) фінансову – члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів [7, с. 122–123].

Якщо підсумувати доробки сучасної науки в сфері дослідження територіальної громади, перелік основних ознак базового елементу системи місцевого самоврядування України, на нашу думку, можна визначити наступним

чином: 1) спільна територія існування; 2) населення, як спільнота людей, мешканців певної території; 3) спільні інтереси – вирішення питань місцевого значення; 4) соціальна взаємодія під час реалізації місцевих інтересів; 5) спільна комунальна власність; 6) сплата місцевих податків і зборів; 7) самоврядність територіальних громад, як форми організації місцевої влади; 8) системний характер територіально-особистісних зв'язків.

Враховуючи вищезазначене, найбільш повним, на наш погляд, є визначення поняття територіальної громади О.В. Батановим, на думку якого, «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 нерухомих майном, сплачують комунальні податки та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру» [22, с.56].

Незважаючи на різноманітність існуючих поглядів щодо сутності інституту територіальної громади, все вищезазначене свідчить про те, що єдиної позиції щодо поняття територіальної громади серед вчених немає, тобто територіальна громада як інститут в Україні лише формується.

В період усього свого існування територіальні громади в Україні здійснювали найважливіші функції щодо забезпечення життєдіяльності села, селища чи міста. Ще наприкінці ХІХ ст. І. Франко, розмірковуючи над значенням громад у політичному житті держави, писав: «... коли кожний повіт, кожний край, кожна держава складається з громад – сільських чи міських, то все одно перша і найголовніша задача тих, що управляють державою, країнами, повітами, повинна би бути така, щоб добре упорядкувати і мудрими правами якнайліпше забезпечити ту найменшу, але основну одиницю. Бо коли громада зле впоряд-

кована, бідна, темна і сама в собі розлазиться, то очевидно, що й увесь побудований на ній порядок повітовий, крайовий і державний не може бути тривалий» [23, с.175].

Сьогодні на територіальні громади законодавцем покладено завдання вирішення питань місцевого значення, здійснення місцевого самоврядування безпосередньо або через відповідні органи місцевого самоврядування. Тому основою місцевого самоврядування має стати усвідомлення територіальною громадою наявності спільних інтересів, а самі територіальні громади повинні стати такими місцевими спільнотами, які будуть об'єднані спільною діяльністю, інтересами та цілями щодо задоволення місцевих потреб, пов'язаних з побутом, середовищем проживання, відпочинком, навчанням і тощо. А одним із найважливіших напрямків реформування місцевого самоврядування в Україні має поставати формування реального суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, яка мала б необхідну фінансову та матеріальну здатність вирішення питань місцевого значення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Черкаський І. Громадський (копний) суд на Україні – Русі XVI–XVIII ст. : праці комісії для виучування історії західньоруського та українського права. Вип. 4 / І. Черкаський ; за ред. Н. П. Василенка // Збірник соціально-економічного відділу Української академії наук. – 1928. – № 13. – 255 с.
2. Грушевський М. С. Ілюстрована історія України / М. С. Грушевський. – К. : Наук. думка, 1992.
3. Грушевський М. С. Історія України-Русі : в 11 т. Т. 1. / Грушевський М. С. – К. : Наук. думка, 1991, – 732 с.
4. Проект Конституції України в редакції від 26.10.1993 р. // Голос України. – 30.10.1993.
5. Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» : від 07.12.1990 р., № 533-ХІІ // ВВР УРСР. – 1991. – № 2. – Ст. 5.
6. Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» : від 26.03.1992 р., № 2234-ХІІ // ВВР України. – 1992. – № 28. – Ст. 387.
7. Муніципальне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
8. Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» : від 11.12.2003 р., № 1382-ІV // ВВР України. – 2004. – № 15. – Ст. 232.
9. Цивільний Кодекс України // ВВР України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
10. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 140–143 Конституції України (справа № 2-33/99) : від 13.07.1999 р., № 36-у/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua>.
11. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл.
12. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. – 1440 с.
13. Баймуратов М. А. Конституционно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов / М. А. Баймуратов // Юридический вестник. – 1996. – № 1. – С. 95–100.
14. Бутко І. П. Деякі проблеми становлення і розвитку територіального самоврядування в Україні / І. П. Бутко // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1992. – № 3. – С. 38–41.
15. Медведчук В. В. Місцеве самоврядування і як його доцільно організувати в Україні / В. В. Медведчук // Урядовий кур'єр. – 28.12.1995.
16. Кампо В. М. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування / В. М. Кампо // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – 1993. – № 1–2 (4–5). – С. 68–73.

17. Краснов М. А. Введение в муниципальное право / М. А. Краснов. – М., 1993.
18. Страшун Б. А. Социализм и демократия / Б. А. Страшун. – М., 1976.
19. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В. І. Кравченко. – К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. – 488 с.
20. Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування / М. Орзіх // Місцеве і регіональне самоврядування України. – 1995. – Вип. 1–2 (10–11). – С. 67–75.
21. Мелехина И. И. Местное сообщество: Теоретико-правовой анализ : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук / И. И. Мелехина. – Краснодар, 2003. – 27 с.
22. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : монографія / О. В. Батанов. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.
23. Франко І. Що таке громада і чим вона повинна бути? : у 50 т. Т. 44. Кн. 2 / І. Франко. – К. : Наук. думка, 1985.

Кириченко Ю. М. Територіальна громада як базовий елемент системи місцевого самоврядування України: теоретичне визначення / Ю. М. Кириченко // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 451–457 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12kmutv.pdf>

З'ясовано сутність територіальної громади як основи місцевого самоврядування України, визначено проблеми організації та діяльності цього інституту місцевого самоврядування та досліджено особливості правового забезпечення функціонування територіальної громади на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Кириченко Ю.Н. Территориальная громада как базовый элемент системы местного самоуправления Украины: теоретическое определение

Определена сущность территориальной громады как основы местного самоуправления Украины, проанализированы проблемы организации и деятельности этого института местного самоуправления, а также исследованы особенности правового обеспечения функционирования территориальной громады на современном этапе развития местного самоуправления в Украине.

Kirichenko Y.N. Territorial Community as a Basic Element of the System of Local Self-Government in Ukraine: a Theoretical Definition

The essence of territorial community as a basis of local self-government of Ukraine is defined, the problems of organization and activity of this institute of local self-government are analyzed and the features of the legal providing of functioning of territorial community are investigated on the modern stage of development of local self-government in Ukraine.