



**РИЧКІНА**  
**Лілія Вячеславівна,**

аспірант кафедри  
регіонального  
розвитку і місцевого  
самоврядування  
Харківського  
регіонального  
інституту державного  
управління Національної  
академії державного  
управління при  
Президентіві України,  
м. Харків.

**Анотація:** у статті  
узагальнено та  
систематизовано  
концептуальні  
підходи до поняття  
“територіальна  
грумада”, до  
питання виникнення  
й особливостей  
функціонування  
територіальної  
грумади,  
проаналізовано  
державницьку,  
грумадівську,  
господарську,  
муніципальну теорії  
появи самоуправління в  
грумаді.

**Ключові слова:**  
територіальна  
грумада, члени  
територіальної  
грумади,  
самоуправління.

УДК 352.07

## Лілія РИЧКІНА

### КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

**Постановка проблеми.** Територіальна громада пов’язується з ідеєю правління народу, народовладдя і демократією, тому в період здійснення демократичних перетворень в українському суспільстві, проведення адміністративно-територіальної реформи почалася наукова дискусія навколо питання про роль територіальної громади в розвитку окремих територій та регіонів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вагомий внесок в роз’яснення нагальних проблем територіальної громади, самоуправління, місцевого самоврядування та дослідження шляхів їх вирішення зробили сучасні фахівці: В. Авер’янов [2], О. Батанов [4], Ю. Шаров [25] та ін. Змістовному розумінню понять “місцеве самоврядування”, “грумада” сприяють дослідження у галузі науки “державне управління” Т. Астапової [3], В. Бабаєва [5], Ю. Куца [12], В. Мамонової [14], О. Решевої [12], О. Скопеч [23], В. Толкованова [18] та ін. Принципове значення у концептуальному плані для розробки теми дослідження мають ідеї соціологічно-філософського змісту Аристотеля [1], А. Токвіля [17].

**Однак,** хоча сьогодні відома велика кількість теорій появи самоуправління в громаді, однак, немає єдиного бачення щодо їх систематизації, обґрунтування і порівняння.

**Метою статті** є прагнення з’ясувати сутність поняття “територіальна громада”, проаналізувати теорії та мотиви появи самоуправління, виявити їх позитиви і недоліки, що дасть можливість виробити дієві інструменти його функціонування.

**Вклад основного матеріалу.** В теорії та історії державного управління немає єдності в розумінні феномена “територіальна громада”, хоча у науковій літературі досить часто вживається цей термін як синонім слів “община”, “територіальна спільнота”, “місцеве співтовариство” та ін. Це пояснюється наявністю різноманітних підходів до розуміння цього поняття, відсутністю з боку дослідників одностайних поглядів. Територіальна громада – спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об’єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Комунальне об’єднання територіальних громад означає соціально-політичне, територіальне утворення, що одночасно виступає територіальною спільністю людей – суб’єктів місцевого самоврядування і низовою одиницею в системі адміністративно-територіального поділу [16, с.7]. В “Енциклопедії з державного управління” територіальна громада трактується як спільнота людей, об’єднаних різноманітними стійкими формальними та неформальними зв’язками, які обумовлені спільним проживанням у межах села, селища, міста. Поняття “територіальна громада” також використовують щодо осіб, які мешкають у частині населеного пункту (вулиця, мікрорайон, район у місті), чи навпаки, проживають у межах об’єднаних адміністративно-територіальних одиниць. “Члени територіальної громади” – це мешканці або резиденти певної території, що мають спільні господарські і політичні інтереси, виступають як фізичні чи юридичні особи і здійснюють своє право на місцеве самоврядування, на участь у про-

цесі прийняття і реалізації рішень [23, с. 5]. Громада має спільні традиції, ціннісні орієнтації, історичну культуру, спосіб життя тощо. Члени громади мають численні формальні й неформальні зв'язки, які склалися внаслідок спільного життя, взаємодопомоги, сусідства, особистих контактів, професійних відносин тощо [7, с.84]. Вони об'єднані спільною територією проживання та діяльністю, певними інтересами, які викликають спільні для членів територіальної громади норми поведінки.

Духовну єдність між членами громади характеризують поняття “соціальна цілісність” (social cohesion), “почуття спільноти” (sense of community), “почуття спільності” (sense of commonality), “дух громади” (community spirit), “цінності” громади. Незважаючи на широке розмаїття інтересів і потреб її членів, у переважній більшості населення значна частина цінностей та інтересів збігається. [9, с.375-376].

Перші прояви самоуправління з'явилися в античному світі. Так, у трактаті давньогрецького філософа Аристотеля “Політика” описано доцільну форму держави – “політію”, у якій громадяни будуть і керованими, і керуючими водночас [1, с. 466–483]. Таким чином, під самоуправлінням розумілася можливість громадян самостійно керувати справами полісу. Широкого застосування самоуправління набуло в XI–XV ст. за феодалної доби з початком розвитку торгівлі, коли місцеві громади одержували статус напівсуверенних одиниць з певними правами, наприклад, німецьке місто Магдебург (від нього пішла назва – магдебурзьке право). У XVI–XVIII ст. відбувається встановлення контролю над самоврядними одиницями державної влади, що посилюється в цей період. Місцева влада почала набувати форми адміністративних підрозділів центрального уряду. [22, с.1].

Вочевидь, в залежності від особливостей самоуправління в країнах і окремих громадах, вчені, досліджуючи його, виокремили кілька теорій самоуправління.

Досить цікавою, на наш погляд, є теорія вільної або природної громади, яка виходить з того, що право общини на управління своїми справами є природним і невідчужуваним, на кшталт, як права людини, що община є первинною по відношенню до держави. Держава не створює общину, а лише визнає її. Ця теорія тісно пов'язана з ідеєю природного права. Теорію вільної або природної громади обґрунтовує японський учений Х. Муто, підкреслюючи, що муніципалітети є передусім “природними корпоративними одиницями” [26; с. 153].

На думку німецького вченого З. Баллейса, муніципалітети є, в першу чергу, “природними корпоративними одиницями і їх автономність походить не стільки з державної влади та бажання вищих державних органів надати муніципалітетам деяку автономію, скільки з суверенітету народу, який повинен бути вшанованим та забезпеченим державою на практиці. Право ж на місцеве самоврядування повинно захищатися як основоположне конституційне право, і муніципалітет, який вважає, що воно порушено, може вимагати захисту цього права в судовому порядку, аж в зверненні до Конституційного суду [15, с. 71 ]”.

Однак ця теорія має певні недоліки, зокрема її складовою є ідея недоторканності прав общини. Ця ідея викликала критичні оцінки з боку вчених, оскільки важко зрозуміти недоторканність прав величезних департаментів і регіонів, які встановлені державою, посиленням на їх (природний) натуральний характер. Але і відкидати інші види самоуправління, крім невеликих сільських, міських общин, було б дивно: це не відповідало б дійсному стану справ.

Ідея про перевагу громади та її права над державою, була сформульована в роботах Є. Мейера, О. Лабанда, які вважали, що громади за своєю природою самостійні, не створені, а лише визнані державою, і тому мають право самостійно керувати своїми особистими справами. Звідси в поняття самоврядування включались такі елементи: управління особистими справами громади; громади є суб'єктами, яким належать певні права; посадові особи громадського управління – органи не державні, а представлені від громади. Громадівська теорія передбачає, що місцеві громади здійснюють ті завдання, які вони перед собою ставлять. Ця теорія являє собою логічне продовження теорії вільної або природної громади.

Ця теорія бере свій початок в XIX ст. і виходить з того, що поряд із законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади необхідно визнавати й четверту гілку влади – громадську владу. Представники цієї теорії вважають, що громада є рівною державі, хоча громада, що керувалася ще звичаєвим правом виникла раніше держави, а тому право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення має природний та невідчужуваний характер. Існує думка, що громадська теорія з'явилася на основі практик самоврядності в США. Самоврядні громади США склалися з переселенців-колоністів.

Один з напрямків громадської теорії – моральний. Зокрема, О. Ресслер, вважає, що самоврядування є результатом суспільної свободи. Таким чином, самоуправління є моральною необхідністю.

А. деТоквіль, привернув увагу до проблем общинного управління своїм твором “Демократія в Америці”. На основі вивчення життя Англії та США, де громадська свобода досягла найвищого розвитку, він зазначав: “Общинні інститути її відкривають для народу шлях до свободи та вчать його користуватися цією свободою. Насолоджуватись її мирним характером. Без общинних інститутів нація може сформувати вільний уряд, однак істинного духу свободи вона так і не досягне” [17, с.65].

Не змінюючи концептуальні положення теорії вільної громади, висувачи на перший план не природний характер прав територіальної громади, а недержавну, переважно господарську природу діяльності органів місцевого самоврядування, на зміну теорії вільної громади приходить громадська теорія місцевого самоврядування.

Інші прихильники даної теорії зводили сутність самоуправління виключно до завідування господарськими справами самоуправної одиниці. Представники цієї теорії, зокрема Р. Моль, порушуючи питання про громадський суверенітет в рамках держави, вбачали його джерело у недержавному, суто господарському характері їх діяльності, не претендуючи на заняття політичною діяльністю, яка повністю належить, на їх думку, державі. Головним аргументом супротивників цієї концепції є її схожість з приватно-правовими господарськими корпораціями та відсутністю чіткого пояснення публічно-правового характеру багатьох із здійснюваних ним функцій.

Прихильники громадської теорії самоуправління розглядають територіальну громаду як джерело влади, яка є самостійною (муніципальною) і не належить державі. Така думка з'явилася в період Середньовіччя в Європі, коли торговельно-промисловий капітал, що концентрувався в окремих громадах прагнув звільнитися від впливу феодалів-землевласників.

Однак протиставлення общин державі не сприяло її зміцненню, крім того, згідно з цією теорією виходило, що територія держави повинна складатися з територій незалежних одна від одної самоуправних общин. Недоліком даної теорії було і те, що вона змішувала самоуправні територіальні одиниці з різними приватноправовими об'єднаннями (промисловими компаніями, благодійними товариствами і т. ін.) Проте, належність людини до певного приватноправового об'єднання, як і вихід із нього, залежить від самої людини, чого не можна сказати про приналежність до самоуправних одиниць, де підпорядкування органам самоуправління самостійної територіальної одиниці встановлюється законом і безпосередньо зв'язане з місцем проживання людини. Дана теорія отримала підтримку і на рівні законодавців окремих країн Європи. 1831 року Конституція Бельгії закріпила статтю, присвячену общинному управлінню, і визнала поряд із законодавчою, виконавчою та судовою владою четверту владу – муніципальну.

Вищеназвані теорії є різновидами суспільної теорії, яка вбачає “сутність самоврядування в наданні місцевому суспільству самому відати свої суспільні інтереси і в збереженні за урядовими органами завідування одними тільки державними справами [19]”. Прихильники цієї теорії акцентували увагу на визнанні самоврядної громади як самостійного суб'єкта права. Недоліком цієї теорії є те, що правоздатність територіальних колективів на самостійне й автономне рішення питань місцевого значення не є природною, а встановлена законом і гарантована державою. Тобто, дже-

рело місцевого управління – не окрема громада, а воля всього народу, зафіксована в нормативно-правових документах.

Господарську теорію місцевого самоврядування розвивали німецькі вчені О. Гірке, В. Шеффнер, які вбачали сутність місцевого самоврядування у виконанні господарських справ територіальної громади. Відповідно до господарської теорії автономність місцевого управління здійснюється в суто громадських та господарських справах. Тобто, органи місцевого управління у сфері політики є органами влади.

М. Драгоманов та М. Грушевський розглядали місцеве самоврядування через традиційну для українського сільського населення територіально-виробничу форму організації суспільства – громаду. Так, М. Драгоманов вбачав у самоврядуванні оптимальний спосіб подолання надмірної централізації державної влади через широке втілення суспільної свободи на рівні низових адміністративно-територіальних структур, а М. Грушевський розглядав самоврядування, як спосіб зміцнення і саморозвитку національних територій шляхом втілення ідей “широкої козацької автономії” [6, с.203-204].

Що стосується господарської теорії місцевого самоврядування, то в її основі покладено те положення, що територіальний колектив – це елемент насамперед громадянського суспільства (за О. Поступною) [20]. Такий підхід давав змогу чітко розмежувати компетенцію державних структур і місцевих самоврядних органів управління. Але й мав ряд недоліків: органи самоврядування, отримуючи свої повноваження від держави, не можуть бути ізольованими від державної влади, виконуючи функції публічного характеру; не завжди можливо було точно розмежувати власне місцеві справи й справи державні. Усе це призвело до виникнення державницької теорії самоврядування.

Державну теорію вперше сформулювали німецькі правознавці Л. Штейн і Р.Гнейст. Так, провідною ідеєю міністра Пруссії барона фон Штейна (1808 р.) була організація міської громади у дусі суспільної самостійності, через яку громадянин мав відчутти себе членом державного організму [24, с. 7–8]. Л. Штейн вважав громаду основною організацією місцевого самоврядування, утворюючи органи для організації держави. Вона має свого главу, свій устрій і своє керування. Звідси, громада є окремою, одиничною структурою для державно-цивільного життя. Таким чином, Л. Штейн довів державний характер самоврядування.

Місцеве самоврядування розглядається, як частина держави. Тобто, будь-яке управління публічного характеру, із цієї точки зору, є справа державна. Перевагою цієї теорії є те, що органами місцевого управління (самоуправління) є не державні гілки влади, а органи територіальної громади, на які покладено здійснення відповідних завдань. Зокрема, на думку Б. Лазарева місцеве управління – “децентралізоване державне управління”, де самостійність місцевих органів забезпечено системою правових гарантій [13, с. 12–17]. Місцеве управління (самоуправління) сприймалося як самостійне здійснення громадами завдань внутрішнього державного управління в межах закріпленого права, гарантією місцевого управління (самоуправління) є створений виборним шляхом центр управління та автономна діяльність органів самоврядування як форма здійснення державних функцій.

Державницька теорія ґрунтується не на протиставленні й відокремленні територіальних громад від держави, а навпаки на залученні місцевої громадськості до служби суспільству. Місцеве управління (самоуправління) розглядається як одна з форм децентралізації державної виконавчої влади на рівні територіальних колективів [11].

В основі цієї теорії лежить ідея децентралізації частини державної виконавчої влади, винесення певних державних функцій на рівень територіальних громад. Органи місцевого самоврядування розглядаються як місцеві управлінські структури, за допомогою яких держава здійснює свої функції на певній території. Місцеве самоврядування може виконувати свої функції як на рівні територіальної громади, так і на рівні регіонів (район, область). Така система діє в більшості країн Європи, а саме: у Франції, Великобританії, Німеччині.

Позитивним моментом даної теорії є надання місцевому самоврядуванню певної автономії, що дозволяє територіальній громаді ефективно вирішувати справи на даній території. До недоліків належить реальна можливість прояву “місцевого егоїзму”, що загрожує цілісності держави.

У сучасних дослідженнях з питань місцевого самоврядування акцент зміщується з питань автономії представницьких органів у напрямі таких цінностей, як раціональність, ефективність, економія. Організаційні структури місцевого самоврядування розглядаються вже не стільки як загальнодемократичні інституції, скільки як засіб для вирішення місцевих проблем, забезпечення належного рівня життєдіяльності територіальних громад.

У ХХ ст. отримала поширення теорія дуалізму місцевого самоуправління, яка передбачає подвійний характер муніципальної діяльності – самостійне вирішення місцевих справ та здійснення на місцевому рівні певних державних функцій. Муніципальний дуалізм нівелює недоліки, притаманні попереднім теоріям. Відповідно до даної теорії, органи місцевого самоврядування є, з одного боку, незалежними від держави у виконанні громадських і господарських справ, а з іншого, зокрема у політичній діяльності, вони розглядаються як органи держави, що виконують її функції та повноваження. Тому, органи місцевого самоврядування виконують власні і делеговані повноваження.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що самоуправління виникає ще в античному світі і, розвинувшись впродовж всієї історії існування людської цивілізації, зберігає своє існування в модернізованому вигляді. В ХІХ ст. виникає необхідність на науковому рівні в обґрунтуванні появи самоуправління з метою визначення його оптимальних функцій. Спочатку домінувала сформульована німецькими вченими (Є. Мейєр, О. Лабанд) так звана “теорія вільної громади”. Відповідно до неї громади не створені державою, але передують їй. Близькою до неї є громадівська (Р. Моль, О. Ресслер, А. Токвіль) та господарська теорії (О. Гірке, В. Шеффнер, М. Драгоманов, М. Грушевський). Проте вже з середини ХІХ ст. панівною в континентальній Європі стає “державна теорія самоврядування” (Л. Штейн і Р. Гнейст), згідно якої всяке управління публічного характеру є справа державна. В ХХ ст. з’являється і визнається пріоритетною теорія дуалізму місцевого самоуправління, що виходить із подвійного характеру його повноважень.

#### **Література:**

1. Аристотель. Политика. Сочинения : в 4 т. / Аристотель. – М. : Мысль, 1983. – Т. 4. – 830 с.
2. Авер’янов В. Б. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування / В. Б. Авер’янов. – К. : Вид-во УАДУ, 1999. – 49 с.
3. Астапова Т. О. Адаптація зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Астапова Тетяна Олександрівна ; Харк. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ при Президентові України. – Х., 2010. – 20 с.
4. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / О. В. Батанов ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Юрид. думка, 2010. – 653 с.
5. Бабаєв В. М. Управління великим містом: теоретичні і прикладні аспекти : [монографія] / В. М. Бабаєв ; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. – Х. : ХНАМГ, 2010. – 307 с.
6. Грушевський М. С. Очерк історії українського народу / М. С. Грушевський. – К. : Либідь, 1991. – 250 с.
7. Довгалюк І. Формування ціннісних орієнтацій сучасної територіальної громади / І. Довгалюк // Публічне управління. – №2. – 2013. – С.83–88.
8. Дробуш І. В. Концепції місцевого самоврядування та муніципальна реформа в Україні: питання теорії та практики [Електронний ресурс] / І. В. Дробуш // Юридич-

ний науковий електронний журнал. – №1. – 2014. – С.28–32. – Режим доступу : [http://www.lsej.org.ua/1\\_2014/07.pdf](http://www.lsej.org.ua/1_2014/07.pdf)

9. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпугенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.

10. Історико-правові аспекти становлення і розвитку місцевого самоврядування (світовий та український досвід) / Крючков С. М., Зеленський А. М., Удовенко П. І. та ін. – К. : Довіра; Сонтел, 1998. – 193 с.

11. Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання : [навч. посібн.] / М. І. Корнієнко ; Академія правових наук України; НДІ приватного права і підприємництва. – К. : Алерта, 2005. – 143 с.

12. Куц Ю. О. Концептуалізація територіальної громади в проблемному полі державного управління / Ю. О. Куц, О. В. Решевець // Територіальна громада: управління розвитком ; за заг. ред. Ю. О. Куца. – Х. : Вид-во “Константа”, 2013. – С. 5–14.

13. Лазарев Б. М. Компетенція органів управління / Б. М. Лазарев. – М. : Юридическая литература, – 1972. – 280 с.

14. Мамонова В. В. Управління місцевим бюджетом та фінансами : навч. посібник. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2012. – 224 с.

15. Местное самоуправление в Германии (на примере положения об общинах земли “Баден-Вюртемберг”) [пер. с нем.] / Герм. Фонд Международ. правового сотруднич. ; Введ. К.-В. Хоффмана. – М. : Де-ЮРЕ, 1996. – 200 с.

16. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [ редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін. ] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.

17. Токвіль А. Демократія в Америці / А. Токвіль. – К. : Всесвіт, 1999. – 590 с.

18. Толкованов В. В. Розвиток місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації політики європейської інтеграції / В. В. Толкованов // Наукові праці : наук.-метод. журн. – Миколаїв : ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. – Вип. 169, т. 181. – С. 7–12. – (Серія “Державне управління”).

19. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. – Львів : Літопис, 2002. – С. 62–69.

20. Поступна О. В. Громадська теорія місцевого самоврядування як теоретична конструкція організації політико-правового інституту влади [Електронний ресурс] / О. В. Поступна // Теорія та практика державного управління. – Вип. 2 (33). – 2011. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2011-2/doc/3/03.pdf>

21. Регіоналізація і вибори як засоби удосконалення владних відносин в Україні: теорія і практика : [моногр.]. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2003. – 580 с.

22. Севтунов М. А. Теоретико-методологічні засади місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / М. А. Севтунов // Державне будівництво. – №2. – 2007. – Режим доступу : <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-2/doc/1/07.pdf>

23. Скопец О. В. Розвиток механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування і членів територіальної громади : автореф. дис. ... к. держ. упр. : спец. 25.00.04 “Місцеве самоврядування” / О. В. Скопец. – Запоріжжя, 2013. – 20 с.

24. Черник И. Д. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие / И. Д. Черник. – М. : РАН ИНИОН, 1996. – 36 с.

25. Шаров Ю. П. Муніципальні послуги: шлях до високої якості : монографія / Ю. П. Шаров, Д. В. Сухінін. – Мелітополь : Видавн. дім ММД, 2008. – 136 с.

26. Muto H. Decentralization Reform in Japan, in NIRA. 1999. – 233 p.