

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342

Демиденко В.О.

Національна академія внутрішніх справ

Шевченко А.О.

Київський університет туризму, економіки і права

ФУНКЦІОНАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ

У статті досліджується статус територіальних громад з огляду на їх сутнісні характеристики. Одними з таких визначальних факторів є функції, компетенція, повноваження. Підкреслюється, що в умовах сьогодення змінюються критерії класифікації і перелік функцій територіальних громад, їх пріоритетність.

Ключові слова: територіальна громада, функції, статус, компетенція, повноваження, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми. Територіальна громада за своїм змістом виступає первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функціонально-компетенційних характеристик. Саме властивість громад як первинних соціальних суб'єктів публічної влади на місцях, розмаїття форм безпосередньої та опосередкованої локальної демократії, визнання провідної ролі територіальних громад у формуванні всієї системи органів публічної влади – від вищих до місцевих – дає змогу збагнути суть місцевого самоврядування як особливої форми публічної влади.

Міське самоврядування – це система організації діяльності місцевих жителів на відповідній території, воно є сукупністю різноманітних інститутів, що функціонують як єдиний цілісний механізм. При цьому провідною ланкою даного механізму є територіальна громада. Остання є видом територіальної спільноти, утвореної з-поміж жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців) відповідних адміністративно-територіальних одиниць (сіл, добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл, селищ, міст), які постійно або переважно мешкають в їх межах, володіють у них певною нерухомою власністю, сплачують комунальні податки тощо.

Водночас очевидно є потреба вивчення власне функціональних аспектів організації та діяльності територіальних громад, адже саме крізь їх призму проявляється їх природа, сутність і призначення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як в юридичній науці, так і в науці державного управління, неодноразово вчені звертались до розгляду проблематики системи місцевого самоврядування, організації та діяльності територіальних громад, децентралізації влади тощо. Йдеться про роботи таких авторів, як: О.В. Батанов, М.О. Баймуратов, В.О. Демиденко, Н.В. Камінська, В.В. Кравченко, І.М. Мищак, Н.М. Мішина, М.П. Орзих, Н.В. Пронюк, Г.В. Чапала та ін.

Постановка завдання. Безумовно, залишається чимало невирішених питань, пов'язаних з окремими аспектами правового статусу територіальних громад загалом та їх муніципально-правового статусу зокрема. На наше переконання, одним з-поміж таких залишається функціональний аспект організації та діяльності територіальних громад, що зумовлює визначальну ціль даної статті.

Виклад основного матеріалу дослідження. Процеси здійснення самоврядування територіальних громад об'єктивно являють собою внутрішні

елементи загальносоціальних процесів управління в цілому. Тобто сфера компетенції територіальних громад реалізується через їх функції.

На думку О. Сушинського, найважливішим у розумінні сутності місцевого самоврядування є не сама наявність у територіальній громаді права на самоврядування, а функціональне начало, реалізація цього права [1].

Дещо іншу позицію займає О. Батанов, який сконструював нову теоретичну модель територіальних громад як складну «кумулятивну форму суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів), асоційованих на публічних засадах у межах певної території та об'єднаних різноплановими ознаками системного характеру. За такого підходу, на його думку, відбувається реалізація приватних цілей у публічно-правовій формі [2–3].

На думку вчених М.О. Баймуратова й О.В. Батанова, важливе значення має відігравати класифікація функцій територіальних громад відповідно до статусу адміністративно-територіальних одиниць, в межах яких здійснюються місцеве самоврядування певні локальні колективи [4–5].

Відповідно до цього можна виділити функції територіальних громад сіл і селищ, функції територіальних громад міст (районного підпорядкування) і територіальних громад районів у містах (де вони створюються), а також функції територіальних громад міст обласного підпорядкування, міст Києва та Севастополя.

На жаль, подібний поділ і групування функцій територіальних громад майже не відображений у спеціальній літературі. Складність проблеми щодо класифікації за даними критеріями полягає в тому, що комплекс функцій, які виконують «різномірні» територіальні громади, за своєю природою не розрізняється між собою, оскільки спрямовані на вирішення однакових питань – питань місцевого значення. Тобто за своєю сутністю, за об'єктами управлінського впливу вони тотожні.

Проте, на думку ряду авторів, чітке розмежування функцій територіальних громад згідно з поділом території України на адміністративно-територіальні одиниці, відповідно до якого будується система державних органів і система місцевого самоврядування, стане на перешкоді втручання місцевих органів державної виконавчої влади та органів територіальних громад, що функціонують на вищих «поверхнях» адміністративно-територіального устрою, у справі територіальної громади, яка функціонує на нижчому рівні адміністративно-територіального поділу, сприятиме цивілізованому співробітництву територіальних

громад з іншими суб'єктами місцевої влади відповідності до принципів місцевого самоврядування [6–7].

Функції територіальних громад, згідно з їх визначенням, обумовлюють собою діяльність, в якості критеріїв їх класифікації слід використовувати основні елементи даної діяльності: об'єкт – суб'єкт – способи. Так, відповідно, найбільш загальними критеріями для класифікації напрямів та видів муніципальної діяльності територіальних громад є об'єкти і суб'єкти. Отже, систему функцій територіальних громад, в першу чергу, складають об'єктні та суб'єктні функції.

Так, можна виокремити об'єктні функції територіальних громад, зокрема політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні. У свою чергу, суб'єктними функціями є: функції територіальних громад села і селища; функції територіальних громад міст (районного підпорядкування) і територіальних громад районів у містах (де вони утворюються); функції територіальних громад міст обласного підпорядкування, міст Києва і Севастополя. Як бачимо, визначальним критерієм тут виступає статус адміністративно-територіальних одиниць, у межах яких функціонують територіальні громади.

Систему функцій територіальних громад, як й інших суб'єктів місцевого самоврядування, складають функції, аналогічні функціям держави, зокрема її об'єктним функціям (політичним, економічним, соціальним, культурним, екологічним – з числа внутрішніх і зовнішніх функцій), і ті, що властиві виключно або переважно суб'єктам місцевого самоврядування (територіальним громадам, їхнім представницьким органам).

Серед функцій територіальних громад (колективів), зокрема, виокремлюються такі:

- 1) інтегративна, яка полягає у зміцненні міжособистісних зв'язків, об'єднанні зусиль людей;
- 2) соціального контролю за діяльністю членів колективу;
- 3) виробнича, яка слугує цілям задоволення повсякденних потреб членів територіального колективу;
- 4) виховна, пов'язана з формуванням політичної свідомості й активності членів колективу;
- 5) політична, покликана представляти інтереси населення за місцем проживання та забезпечувати реалізацію громадянами конституційного права брати участь в управлінні державними і суспільними справами [8].

Поряд з цим можна додатково згадати економічні, культурні, інформаційні, екологічні та інші

функції. Зокрема, про наявність у територіальних громад соціальних і культурних функцій свідчить систематичне вирішення ними різноманітних соціально-культурних питань місцевого значення, реалізація ними програм соціального і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Так, до відання представницьких органів територіальних громад віднесене управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам, створення умов для розвитку культури, сприяння відродженню осередків народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесл.

Очевидним є виокремлення інформаційної функції територіальних громад, що відзначається такими особливостями: виявляється не тільки у відносинах «територіальна громада – органи та посадові особи місцевого самоврядування», а й у відносинах «територіальна громада – конкретний мешканець відповідної території». Вона реалізується шляхом інформування членів громади про роботу органів місцевого самоврядування, про стан муніципального господарства, реалізацію принципу гласності в муніципальній діяльності, що є важливою умовою забезпечення активної участі населення у вирішенні питань місцевого значення, а також контролю за роботою органів місцевого самоврядування. Інформаційна функція може реалізовуватися через розвиток інститутів муніципальної статистики, інформаційної служби, муніципального маркетингу тощо [9–10].

На наше переконання, доцільним є вивчення і зарубіжного досвіду функціональної діяльності територіальних громад (колективів). Наприклад, до основних функцій територіальних громад Німеччини належать:

- традиційне управління (впорядкування): зв'язок, реєстрація актів цивільного стану, законодавство про забудову, захист довкілля;
- планування: територіальне планування, планування розвитку, бюджетне та фінансове планування;
- створення та надання в користування суспільних закладів (школи, дитячі садки, догляд за людьми похилого віку, спорт, культура, транспорт, системи життєзабезпечення та утилізації);
- підтримка економічного розвитку, зайнятості, сільського господарства;
- створення умов для господарської діяльності із забезпечення населення енергією та водою, а також дороги місцевого значення [11].

Як бачимо, широкий спектр функцій територіальних громад охоплює різноманітні сфери життєдіяльності на місцевому рівні. Водночас з плином часу такий спектр, безумовно, корегується. Наприклад, реалізуючи право на місцеве самоврядування, територіальні громади в умовах сьогодення, здійснюють велике коло функцій технологічного характеру, що сприятиме ефективнішому вирішенню питань місцевого значення, які постають перед жителями певних територій. Окрім цього, процеси глобалізації та євроінтеграції сприяли покладенню на територіальні громади додатково функцій транскордонного характеру тощо. Нарешті, активізація діяльності таких суб'єктів місцевого самоврядування, як органи самоорганізації населення дозволила змінити пріоритети функцій територіальних громад у напрямі посилення взаємовідносин територіальної громади з даним інститутом і забезпечити: перехід від організації роботи за місцем проживання до розвитку колективної діяльності самих жителів; постійну участь жителів у соціальному контролі за діяльністю органів влади; вплив на формування думки територіальних громад і т. д.

У свою чергу, функції характеризують включеність локальних (територіальних) колективів в оточуюче співтовариство, вказують на їх особливе місце в системі місцевого самоврядування і розкривають роль цих спільнот у здійсненні регіональної та загальнодержавної політики.

На підставі викладеного можна зазначити, що характерними ознаками територіальних громад, які забезпечують реалізацію покладених на них функцій і завдань, є:

- свідома участь мешканців в управлінні своїми справами;
- самоврядна природа;
- децентралізований характер діяльності;
- здатність безпосередньо здійснювати властиві їм функції;
- первинний характер щодо суб'єктів, які формуються народом, націями, територіальними, адміністративними, трудовими колективами тощо;
- детермінованість їхньої діяльності локально-територіальними інтересами; чітко окреслений територіальний характер;
- потенційна здатність функціонувати відносно самостійними соціальними групами;
- зв'язок членів територіальної громади з місцем проживання;
- чисельний склад громади;
- її демографічний та етнографічний склади;

– соціально-політична та професійна структура;

– наявність в її членів комунальної власності;
– здатність до самовідповідальності за управління місцевими справами тощо.

В аспекті становлення і реалізації функцій територіальної громади певний інтерес має характер її взаємовідносин з іншими інститутами місцевого самоврядування. Подальший розвиток демократичних процесів в Україні передбачає чітке закріплення в муніципальному, конституційному й адміністративному законодавстві правового статусу цих спільнот [12, с. 28–29; 13].

У світлі актуальних проблем щодо реалізації Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» виникає потреба ретельного вивчення процесу створення первинної ланки місцевого самоврядування [9, 14–16]. На сьогодні, на нашу думку, перепонами для нормального функціонування територіальних громад на території України є нерівномірність економічного розвитку територій та густини населення. Ці та інші обставини функціонально пов'язані з нерівномірністю розвитку територіальних громад. Так, малі адміністративно-територіальні одиниці та їх територіальні громади, особливо ті, що розташовані на значній віддалі від великих міст, мають значно менше ресурсів для розвитку та надання якісних адміністративних та соціальних послуг. Тому одним з першочергових заходів сучасних реформ в Україні постало об'єднання територіальних громад для покращення їх фінансового функціонування, компактного надання адміністративних і соціальних послуг тощо.

Значний та прагматичний інтерес має нормативна регламентація правового статусу територіальної громади, яка б демонструвала її правосуб'єктність як фактичного первинного суб'єкту місцевого самоврядування, бо більшість нормативних положень, що стосуються влади громади, її прав та можливостей, функціональної характеристики, мають переважно декларативний характер.

Ми переконані, що доцільною є законодавча регламентація повноважень і функцій територіальної громади. Разом з тим потребують урахування специфіка конкретної громади, її членів, місцевих традицій і звичаїв, соціальних, географічних та інших особливостей, що зазвичай мають бути регламентовані у відповідних статутах територіальних громад. Прикладом такого відношення законодавця до цієї проблеми повинно бути врахування цих положень у Муніципальному кодексі України, вдосконаленні існуючих нормативно-правових актів у даній сфері.

Висновки. Безумовно, функціонування територіальних громад як основного первинного суб'єкта місцевого самоврядування є досить складним і постійним процесом, який потребує належної уваги теоретиків і практиків. Його не можна звести на якісно новий дієвий рівень лише за допомогою правових актів чи конкретних органів і посадових осіб. Тут необхідний високий рівень політичної та муніципальної культури, розвиток муніципальних традицій, наявність матеріально-фінансової основи та, насамперед, прагнення і послідовна стратегія демократичних перетворень.

Список літератури:

1. Сушинський О.І. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів. Львів: ПТВФ «Афіша», 2003. С. 35–38.
2. Батанов О. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. Вісник центральної виборчої комісії. 2008. № 2 (12). С. 52.
3. Батанов О.В. Сучасний муніципалізм в Україні в контексті інституціоналізації суб'єктно-об'єктного складу місцевого самоврядування. Часопис Київського університету права. 2013. № 3. С. 89.
4. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики; відп. ред. М. О. Баймуратов; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К.: Юрид. думка, 2010. 653 с.
5. Батанов О. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. Вісник Центральної виборчої комісії. 2008. № 2. С. 51–57.
6. Камінська Н.В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна: монографія. К.: КНТ, 2014. С. 27.
7. Пронюк Н.В. Удосконалення статусу територіальної громади в Україні. Науковий вісник КНУВС: науково-теоретичний журнал. 2008. № 1. С. 79–87.
8. Муніципальне право. URL: http://pidruchniki.com/15660212/pravo/funktsiyi_povnovazhennya_teritorialnih_gromad
9. Добровільне об'єднання територіальних громад: реалії, проблеми, перспективи. URL: <http://km-oblrada.gov.ua/dobrovilne-obyednannya-teritorialnix-gromad-reali%D1%97-problemi-perspektivi/>

10. Шумляєва І.Д. Становлення та розвиток інституту територіальної громади в Україні: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04. Дніпропетровськ, 2010. 21 с.
11. Шиманке Д. Проектний документ № 12. Система місцевого самоврядування та її реформи. Досвід деяких європейських країн (Данія, Німеччина, Англія, Франція та Швеція). К., 2008. 28 с.
12. Данількевич М. Статут територіальної громади міста – нове явище у праві України/ Право України. 2002. № 4. С. 27–29.
13. Альошина Н.М. Територіальна громада як суб'єкт права: автореф. дис. ... на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень»; Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Харків, 2014. 22 с.
14. Конституція України 1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
15. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157–VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19/page>.
16. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 року № 1508–18I. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
17. Камінська Н.В. Тенденції розвитку європейського муніципального права. Європейська інтеграція та євроатлантичне співробітництво України: історія, сучасність та перспективи: матер. Міжвуз. Круглого столу (Київ, 28 вересня 2017 р.). К., 2017. С. 31–35.
18. Демиденко В.О. Реалії та тенденції сучасної конституційно реформи в аспекті підвищення ефективності публічної влади в Україні. Часопис Київського університету права. 2017. № 2. С. 48–52.

ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

В статье исследуется статус территориальных общин, учитывая их существенные характеристики. Одними из таких определяющих факторов являются функции, компетенция, полномочия. Подчеркивается, что в современных условиях меняются критерии классификации и перечень функций территориальных общин, их приоритетность.

Ключевые слова: *территориальная община, функции, статус, компетенция, полномочия, местное самоуправление.*

FUNCTIONAL CHARACTERISTICS OF TERRITORIAL COMMUNITIES: PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE

The article examines the status of territorial communities in view of their intrinsic characteristics. One of such determinants is the functions, competencies, powers. It is emphasized that in today's conditions the criteria of classification and the list of functions of territorial communities, their priority are changed.

Key words: *territorial community, functions, status, competence, powers, local self-government.*