

УДК 332.14

Д. М. Мельник,
аспірант, Національний університет біоресурсів і природокористування України

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ СВІТОВОГО ДОСВІДУ В УКРАЇНУ

D. Melnyk,
Postgraduate student of National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

THEORETICAL PRINCIPLES OF FORMATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES: IMPLEMENTATION OF WORLD EXPERIENCE IN UKRAINE

У пропонованій статті досліджено територіальні громади як форму організації місцевої влади в країнах світу та виявлено характеристики, що їх об'єднують: соціальна взаємодія, територія, загальний зв'язок. Здійснено системний аналіз структури цих спільнот як самоврядних територіальних одиниць в Україні, визначено та охарактеризовано їх ознаки (територіальну, інтегративну, інтелектуальну, майнову, фіскальну та самоврядну) на підставі норм чинних законодавчих актів. Запропоновано класифікувати територіальні громади на громади базового та асоційованого рівнів, які різняться за: особливостями організації повсякденного життя; соціологічними, економічними та культурними особливостями; специфічними інтересами цих важливих соціальних спільнот та реалізацією ними функцій і повноважень, закріплених у законодавстві. Акцентовано увагу на функціях, як важливої форми владно-управлінського впливу, призначенням яких є виконання важливих питань місцевого значення. Функції диференційовано за: 1) об'єктами, суб'єктами, способами, засобами і методами муніципальної діяльності територіальних громад; 2) рівнями управління; 3) суб'єктом і обсягом впливу, засобами реалізації. Їх систематизовано та наведено у структурно-логічній схемі. На підставі проведеного дослідження доведено необхідність у визначенні на законодавчому рівні правового статусу громади і тим самим визнати її одиницею адміністративно-територіального устрою. Обґрунтовано, що завданням децентралізації влади є перерозподіл повноважень, а об'єднаних територіальних громад — формування меж територій.

The proposed article explores territorial communities as an organizational form of local government in the western countries and identifies their common characteristics: social interaction, territory, general communication. A systematic analysis of the structure of these communities as self-governing territorial units in Ukraine has been made and their features (territorial, integrative, intellectual, property, fiscal and self-rule) are determined and characterized based on the norms of the current legislative acts. It is proposed to classify the territorial communities as the ones of the basic and associated levels, which differ in: the peculiarities of the organization of everyday life; sociological, economic and cultural peculiarities; the specific interests of these important social communities and the realization of their functions and powers enshrined in the law. The emphasis is on functions as an important form of power and management influence, the purpose of which is to perform important issues of local importance. Functions are differentiated by: 1) objects, subjects, methods, means and methods of municipal activity of territorial communities; 2) management levels; 3) the subject and volume of influence, means of implementation. They are systematized and presented in the structural-logical scheme. On the basis of the study, the necessity to determine at the legislative level the legal status of the community has been proved, and thus to recognize it as the unit of the administrative-territorial system. It is substantiated that the task of decentralization of power is the redistribution of powers, and the united territorial communities — the formation of boundaries of territories.

Ключові слова: територіальна громада, правовий статус, функції, ознаки, світовий досвід.
Key words: territorial community, legal status, functions, attributes, world experience.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Важливою передумовою успішної діяльності територіальних громад є забезпечення ефективного та інноваційного управління ними

за участю громадян, оскільки сталий їх розвиток та прагнення зростання якості життя вимагають постійних пошуків неординарних рішень. Швидкі технологічні, політичні, еко-

номічні та соціальні зміни потребують креативу в плануванні змін, пошуку нових шляхів розвитку громад. У цьому контексті дослідження сутності поняття територіальної громади, її правового статусу, функцій, ознак, компетенцій, форм діяльності та інших аспектів дозволять глибше зрозуміти ключові підходи до формування територій територіальних громад із врахуванням світового досвіду. Крім того, ключовим аспектом у цьому процесі є усвідомлення того, що процес формування територіальних громад — це захист їх інтересів, а децентралізація влади — перерозподіл повноважень.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Планувальні аспекти розвитку територій досліджувались науковцями у різних сферах, зокрема: Ю.М. Білоконь, О.С. Дорош, Ш.І. Ібатуллин, А.Г. Мартин, А.М. Третьяк і ін. За межами країни в цьому напрямку проводились дослідження з позицій формування європейських вимог до планування та просторового розвитку. Напрацювання стосовно теоретичних засад формування територіальних громад в умовах децентралізації влади відсутні.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Формулювання цілей статті — на підставі вивчення сутнісних і змістовних ознак дефініції "територіальна громада", детального ознайомлення з функціями, правовими ознаками, формами діяльності територіальних громад запропонувати підходи до їх формування в Україні з врахуванням світового досвіду як важливих впливових аспектів владно-управлінського впливу, призначенням яких є виконання важливих питань місцевого значення. Довести необхідність розмежування процесу формування територіальних громад для захисту їх інтересів від децентралізації влади з погляду перерозподілу повноважень.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У кожній із країн Європи достатня увага приділялася дослідженню місцевих співтовариств (територіальних громад) із притаманними особливостями. Територіальна громада є визнаною у праві місцевою спілкою людей публічного характеру (місцевою публічною спілкою), формою організації місцевої влади. Для кожної країни характерні свої особливості в організації територіальних колективів, де вони

мають різні назви: в Італії, Бельгії, Швеції — це комуна, в Німеччині — община, у Франції — комуна, департамент, регіон, у Російській Федерації — "муниципальное образование", "территориальное сообщество", в колишній Російській імперії — община та земство, у Польщі — гміна [5; 7].

В австрійській федеральній конституції громада визначена як адміністративно-територіальне утворення найнижчого рівня з правом самоврядування й підпорядкування уряду федеральної землі. Хоча політичні райони в Австрії й існують, вони є радше формальними утвореннями для забезпечення певними централізованими послугами, а також використовуються для поділу на виборчі округи. Жодних районних рад чи виконавчих комітетів на рівні районів не існує [8; 4 с. 24].

У США низові одиниці, що можуть бути прирівняні до територіальної громади (сіті, бороу, вілджі й тауни, у яких проживає дві третини населення країни), мають статус муніципальних корпорацій. У Канаді та в інших країнах територіальні колективи, що формуються із невеликих населених пунктів, як правило, організовують економічну діяльність власними силами через відповідні відділи, департаменти, котрі діють у структурі їхніх виконавчих органів. У ряді випадків вони спільно створюють муніципальні підприємства із статусом юридичної особи. Територіальні громади великих населених пунктів, як правило, створюють комунальні компанії, які є самостійними юридичними особами. Багато територіальних громад беруть дольову участь у капіталі приватних компаній або взаємодіють з ними у формі партнерства на основі укладених угод. При цьому фінансові зобов'язання між територіальними громадами та державою відсутні [7].

Незважаючи на розбіжності у назвах зазначених спільнот, Дж. Міллер у 1955 році виділив ознаки, що їх об'єднують — соціальна взаємодія, територія і загальний зв'язок [5]. На підставі проведених досліджень стосовно місцевих співтовариств К. Іонассен виділив їх спільні елементи, а саме: а) населення; б) територіальна база; в) взаємозалежність спеціалізованих частин співтовариства і поділ праці в ньому; г) спільна культура і соціальна система, що інтегрують діяльність його членів; д) усвідомлення жителями єдності і належності до співтовариства; е) можливість діяти на корпоративній основі для вирішення місцевих проблем [5].

Таблиця 1. Систематизований перелік видових характеристик територіальних громад, визначення статусу та ознак, що їх об'єднують у країнах світу

Назва країни	Статус територіальної громади	Ознаки, що їх об'єднують
Італія, Бельгія, Швеція	комуна	соціальна взаємодія; територія; загальний зв'язок
Німеччина	община	
Франція	комуна, департамент, регіон	
Польща	гміна	
Австрія	адміністративно-територіальне утворення найнижчого рівня з правом самоврядування й підпорядкування уряду федеральної землі	
США	сіті, бороу, віліджі й тауни (мають статус муніципальних корпорацій)	
Канада	відділи, департаменти (діють у структурі їхніх виконавчих органів; муніципальні підприємства, комунальні компанії із статусом юридичної особи)	

Джерело: сформовано автором із врахуванням [2; 4; 6].

Для систематизації видових характеристик дефініції територіальна громада, визначення її статусу та ознак, що їх об'єднують у країнах світу пропонується зведена таблиці 1.

Дослідження інституту місцевого самоврядування мали місце також і в Україні. Робилися спроби системного аналізу структури територіальних громад у зв'язку з поняттям самоврядних територій (самоврядних територіальних одиниць).

Зокрема Д.Я. Гараджаєв і В.О. Куранін поділяють територіальні колективи на основні (місто, район, село, селище) і факультативні (мікрорайон, квартал, вулиця, будинок, інші територіальні утворення). Відмінність між цими групами в тому, що органи самоврядування першої — це місцеві ради, які засновують свою діяльність на повноваженнях, урегульованих на законодавчому рівні, а в діяльності іншої таке підґрунтя відсутнє, що стримує їх формування.

Досліджуючи просторові рамки діяльності територіальних колективів, О.І. Кирюшин розглядає їх у межах населеного пункту (місто, селище, село), у межах адміністративно-територіальних одиниць (районів, областей) і в межах великих економічних районів. П. Ільїнський розрізняє первинні (село, селище, місто без районного розподілу) і регіональні (район, округ, область) територіальні колективи.

За ступенем охоплення території С.М. Іванова і А.А. Югова вважають, що їх доцільно поділити на: а) колективи найвищого рівня (великі групи людей, котрі проживають у межах

окремих самостійних держав або національно-територіальних утворень); б) колективи людей, котрі проживають у межах адміністративно-територіальних утворень (областей, міст, районів, міських селищ); в) мікроколективи, до яких входять люди, що проживають усередині адміністративно-територіальних одиниць на окремих територіях, які не мають офіційно встановлених меж.

Конституція і профільне законодавство України про місцеве самоврядування закріплюють дещо іншу систему територіальних громад, що дає нам її видову характеристику. Ця характеристика зумовлена дефінітивним визначенням місцевого самоврядування і щільно пов'язана з системою органів місцевого самоврядування в Україні.

Беручи за основу ч. 1 ст. 140 Конституції України, яка містить визначення місцевого самоврядування, вважаємо за необхідне виділити такі види територіальних громад: а) територіальну громаду села чи добровільне об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл; б) територіальну громаду селища; в) територіальну громаду міста.

З огляду на вищезазначене, аналізу положень Конституції України (ч. 3 і 4 ст. 140), що закріплюють систему місцевого самоврядування в країні, можливо класифікувати територіальні громади на: а) громади базового рівня — сільські, селищні, міські (забезпечується життєдіяльність людей у рамках територіальних одиниць); б) громади асоційованого рівня — територіальні громади районів і областей (в їхніх рамках реалізуються колективні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст).

Кожен із запропонованих видів територіальних громад різняться за: особливостями організації повсякденного життя; соціологічними, економічними та культурними особливостями; специфічними інтересами цих важливих соціальних спільнот та реалізацією ними функцій і повноважень, закріплених у законодавстві [2].

Конституцією України, Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначено основні ознаки територіальних громад, до яких віднесено: територіальну, інтегративну, інтелектуальну, майнову, фіскальну та самовряду. Територіальна — спільне проживання осіб, які входять у громаду на території села, селища, міста (ч. 1 ст. 140 Конституції України, ст. 1 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"). Інтегративна — на основі об'єднання всіх жителів, що постійно мешка-

ють на певній території незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави, іноземцями чи особами без громадянства утворюється територіальна громада (ст. 1 Закону України "Про місцеве самоврядування"). Інтелектуальна — в основі формування територіальної громади лежать спільні інтереси жителів, які мають специфічний характер системних індивідуально-територіальних зв'язків (ч. 1 ст. 140 Конституції України). Майнова — територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності, їй належить рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що перебувають у власності відповідних територіальних громад (ч. 1 ст. 142 Конституції, статті 16, 60 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"). Фіскальна — члени територіальних громад є платниками місцевих податків і зборів (ст. 67 Конституції України). 6. Самоврядна — закріплене в Конституції та в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" право територіальної громади на здійснення місцевого самоврядування. Зазначені ознаки окреслюють структурно-функціональний характер територіальної громади, але описують її атрибутивно, не розкриваючи специфіки як особливої, відносно невеликої спільноти локально-територіального функціонування з притаманними їй демографічними, організаційними, економічними, соціально-психологічними, географічними та іншими особливостями [3].

При формуванні територіальних громад доцільно враховувати їх правові ознаки, а саме: 1) наділення правом юридичної особи; 2) може бути суб'єктом цивільно-правових відносин; 3) має право здійснювати господарські операції, набувати і відчужувати майнові права, входити в зобов'язання, вести процеси, стягувати примусові збори зі своїх членів на задоволення спільних потреб; 4) має право на формування власного бюджету, створення позабюджетних, валютних, страхових, резервних та інших цільових фондів грошових ресурсів; 5) є суб'єктом підприємницької діяльності у сфері надання громадських послуг; 6) має право бути засновником підприємств, мати частку в статутних фондах господарських товариств, отримувати доходи від дивідендів; 7) є суб'єктом фінансово-кредитних відносин, може розміщувати місцеві позики, отримувати кредити в банківських установах і надавати кредити фізичним і юридичним особам, має право створювати комунальні банки, довірчі та страхові товариства, пенсійні фонди та інші комунальні фінансово-кредитні установи, виступати гаран-

том кредитів; 8) територіальна громада користується, володіє та розпоряджається майном комунальної власності. Майно комунальної власності належить територіальній громаді на правах колективного володіння її членами [6].

З огляду на це, на відміну від територіальної одиниці, поселення, яке має статус територіальної громади, наділяється певними правами. Передусім, це право на самоврядування. Таким чином, територіальна громада — це сукупність громадян України, котрі спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус [6].

На функціонування територіальних громад мають вплив функції, які є формами владно-управлінського впливу, основними напрямками і видами муніципальної діяльності і, зрештою, мають важливе призначення -забезпечення виконання актуальних для певної території питань місцевого значення.

За суб'єктом впливу — функції територіальних громад здійснюються безпосередньо або всією організаційною структурою муніципального організму. За обсягом (межами) впливу — територіальні громади здійснюють вплив на великі сфери (галузі) місцевого життя, або на весь муніципальний організм. За засобами реалізації — функції територіальних громад забезпечуються всією силою локальної самоорганізації. За характером — функції територіальних громад відображають об'єктивний взаємозв'язок компонентів муніципального організму між собою та в їх стосунках з державою [1].

З теоретичного погляду, функції територіальних громад можна диференціювати за:

1. Об'єктами, тобто цілями і завданнями муніципальної демократії з врахуванням політичних, економічних, соціальних, культурних і екологічних аспектів життєзабезпечення на місцях. Відповідно розрізняють об'єктні функції громад — політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні. Політична функція — для реалізації громадянами конституційного права участі в державних і суспільних справах. До відання самоврядування відносяться лише ті функції, які держава може делегувати без загрози політичній єдності держави. Економічна — спрямована на розв'язання економічних питань місцевого значення (особливо на виконання програм соціально-економічного розвитку, управління комунальною власністю, місцевими фінансами тощо). Соціально-культурна — націлена на підвищення рівня куль-

тури та соціального забезпечення місцевого значення (управління установами освіти, охорони здоров'я, культури, які належать громаді). Екологічна — розроблення місцевих програм розвитку та участь у реалізації загальнодержавних і регіональних програм охорони навколишнього середовища (ст. 9 ЗУ "Про охорону навколишнього середовища" від 25.06.1991 р.).

2. Суб'єктами, тобто у відповідності із видами адміністративно-територіальних одиниць у межах яких функціонують відповідні територіальні громади, а саме: функції територіальних громад села і селища; функції територіальних громад міст і територіальних громад районів у містах; функції територіальних громад міст обласного підпорядкування, міст Київ та Севастополь.

3. Способами, засобами і методами муніципальної діяльності територіальних громад. Доцільно виділити технологічні функції розглядуваних спільностей: інформаційну, планування й програмування розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, нормотворчу, територіальну, бюджетно-фінансову, матеріально-технічну та функцію соціального контролю [1].

Для наглядного сприйняття функції територіальних громад систематизовано (рис. 1).

Територіальним громадам притаманні й специфічні функції, зокрема, за рівнями управління: а) регіонального значення ("територіальна громада — територіальна громада"); б) національного значення ("територіальна громада — держава"); в) міжнародного значення ("територіальна громада — аналогічні інститути зарубіжних країн") [5].

ВИСНОВКИ

Світовий досвід довів доцільність та необхідність при формуванні територіальних



Рис. 1. Структурно-логічна схема диференціації функцій територіальних громад

громад враховувати політичні, економічні, соціально-культурні й екологічні чинники. Особлива роль у цьому процесі належить визначенню на законодавчому рівні правового статусу територіальної громади (наділення певними правами). Для цього потрібно внести зміни до Конституції України стосовно об'єднаних територіальних громад, і тим самим визнати їх одиницями адміністративно-територіального устрою держави. У цьому контексті територіальні громади мають додатково отримати повноваження стосовно управління землями за межами населених пунктів.

Враховуючи зазначене та положення ч. 1 ст. 140 Конституції України доцільно виділити такі види територіальних громад:

а) територіальну громаду села чи добровільне об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл;

б) територіальну громаду селища;

в) територіальну громаду міста;

г) змішану територіальну громаду сільської, селищної чи міської рад.

Література:

1. Батанов О.В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні — 2000 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://mydisser.com/ua/avtoref/view/16215.html>

2. Види територіальних громад // Навчальні матеріали онлайн (pidruchniki.website) — 2018 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://pidruchniki.com/16330826/pravo/vidi_teritorialnih_gromad#159

3. Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика / В.А. Григорьев. — К.: Истина, 2005. — С. 232—235.

4. Дорош А.Й. Підходи до формування територіальних громад у контексті децентралізації (з досвіду Федеративної Республіки Австрія) // Землеустрій, кадастр та охорона земель в Україні: сучасний стан, європейські перспективи: Міжнародна конференція, присвячена 20-річчю створення факультету землепорядкування. — К.: Друкарня "Гордон", 2016. — С. 24—27.

5. Поняття про територіальну громаду та її роль // Навчальні матеріали онлайн (pidruchniki.website) — 2018 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://pidruchniki.com/13330825/ekonomika/ponyattya_pro_teritorialnu_gromadu_rol#342

6. Територіальна громада: поняття, функції, роль, правовий статус // Навчальні матеріали онлайн (pidruchniki.website). — 2018 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://pidruchniki.com/12720204/finansii/funktsiyi_mistsevih_finansiv#767

7. Функції територіальної громади, її роль та правовий статус // Навчальні матеріали онлайн (pidruchniki.website) — 2018 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://pidruchniki.com/14400912/finansii/funktsiyi_teritorialnoyi_gromadi_rol_pravoviy_status#521

8. Bundesverfassungsgesetz (Федеральна конституція Австрії).

References:

1. Batanov, O.V. (2000), "Functions of territorial communities as subjects of local self-government in Ukraine", Available at: <https://mydisser.com/ua/avtoref/view/16215.html> (Accessed 12 Feb 2018).

2. Educational materials online (pidruchniki.website) (2018), "Types of territorial communities", Available at: http://pidruchniki.com/16330826/pravo/vidi_teritorialnih_gromad#159 (Accessed 12 Feb 2018).

3. Grigoriev, V.A. (2005), Evolyutsiya mestnogo samoupravleniya. Otechestvennaya I zarubeznaya praktika [Evolution of local self-government. Domestic and foreign practice], Istina, Kyiv, Ukraine.

4. Dorosh, A. (2016), "Approaches to the formation of territorial communities in the context of decentralization (from the experience of the Federative Republic of Austria)", Zemleustrii, kadastr ta okhorona zemel v Ukraini: suchasnyi stan, evropeyski perspektyvy: Miznarodna konferentsia, prysviachena 20-richchu stvorennia fakultetu zemlevporiadkuvannia. [Land management system, cadastre and land protection in Ukraine: current state and european perspectives: International conference dedicated to the 20th anniversary of the establishment of the Faculty of Land Management], Kyiv, Ukraine, pp. 24—27.

5. Educational materials online (pidruchniki.website) (2018), "The concept of a territorial community and its role", Available at: http://pidruchniki.com/13330825/ekonomika/ponyattya_pro_teritorialnu_gromadu_rol#342 (Accessed 12 Feb 2018).

6. Educational materials online (pidruchniki.website) (2018), "Territorial community: concept, function, role, legal status", Available at: http://pidruchniki.com/12720204/finansii/funktsiyi_mistsevih_finansiv#767 (Accessed 12 Feb 2018).

7. Educational materials online (pidruchniki.website) (2018), "Functions of a territorial community, its role and legal status", Available at: http://pidruchniki.com/14400912/finansii/funktsiyi_teritorialnoyi_gromadi_rol_pravoviy_status#521 (Accessed 12 Feb 2018).

8. Legal Information System of the Republic of Austria (2018), "Bundesverfassungsgesetz (Austrian Constitution)", Available at: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138> (Accessed 12 Feb 2018).

Стаття надійшла до редакції 16.05.2018 р.