



## ВИДИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЇХ ПРАВОВОГО СТАТУСУ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

ГЕЙДА Ольга Володимирівна - доцент кафедри загальноюридичних дисциплін  
ННІПЕС Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 352.027

*Определены основные виды территориальных громад в Украине и проанализированы особенности их правового статуса.*

Локальна демократія як простір, де відбувається фактична життєдіяльність людини та проявляються її життєві потреби, є одним із найважливіших правових вимірів сучасного соціального розвитку України. Саме через інститути локальної демократії територіальні громади можуть самостійно вирішувати питання місцевого значення, безпосередньо брати участь у місцевому управлінні, формувати органи місцевого самоврядування.

В Україні територіальні громади являють собою первинний головний суб'єкт місцевого самоврядування. І розвиток кожної окремої територіальної громади, з однієї сторони, впливає на розвиток конкретних органів місцевої влади, а, з іншої сторони, – на розвиток місцевого самоврядування всієї країни. Тобто, від якості та ефективності діяльності територіальних громад залежить «дієвість» як усього механізму державного управління в цілому так і місцевого, зокрема.

У свою чергу, ефективність та якість будь-якої територіальної громади залежать від законодавчого закріплення можливостей і гарантій їх розвитку та функціонування. У зв'язку з цим є підстави стверджувати, що особливості правового статусу окремих видів територіальних громад в Україні на сьогодні потребують ґрунтовного та всебічного дослідження.

У юридичній науковій літературі проблемами територіальної громади займалися, В. Бабаєв, М. Баймуратов, П. Біленчук, Р. Брусак, В. Воронкова, В. Григор'єв, А. Гошко, Г. Дробенко, В. Кампо, І. Козара, В. Куйбіда, О. Лазор, Ю. Свірський та ін. Окремі аспекти законодавчого забезпечення функціонування територіальних громад досліджували у своїх роботах О. Батанов, В. Борденюк, П. Любченко, В. Кравченко, В. Куйбіда, В. Погорілко, О. Фрицький та ін. Разом із тим, низка теоретичних питань правового статусу окремих видів територіальних громад в Україні залишилися поза увагою вчених-правознавців.

У даній статті автор поставив за мету визначити основні види територіальних громад в Україні та проаналізувати особливості їх правового статусу.

Дослідження особливостей правового статусу територіальних громад в Україні «за логікою речей» вимагає, перш за все, визначення поняття «правовий статус територіальної громади».

Поняття «правовий статус територіальної громади» є складовим і умовно може бути поділено на наступні частини: «правовий статус» та «територіальна громада». Таким чином, визначення поняття «правовий статус територіальної громади» вимагає визначення понять «територіальна громада» та «правовий статус».

Інститут територіальної громади із давніх-давен існував на території України. При цьому, незалежно від того, яку назву мало

те чи інше об'єднання людей, що спільно проживали на певній території, стосовно територіальної громади вживались та вживаються наступні терміни: «територіальний колектив», «соціальна територіальна спільнота», «місцева співдружність», «община», «комуна», «місцеве співтовариство [1, с. 1] тощо.

У загальному вигляді під територіальною громадою у юридичній науковій літературі розуміють об'єднання жителів певної території із метою реалізації, задоволення спільних інтересів. Проте на законодавчому рівні територіальна громада – це сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр [2].

Що стосується змісту поняття «правовий статус», то у загальнотеоретичній юридичній літературі традиційно його визначають як систему прав, свобод і обов'язків, котрі знайшли своє чітке правове закріплення в нормах права [3, 121; 4, с. 345].

Екстраполюючи зміст визначення «правовий статус» щодо територіальної громади, маємо підстави зазначити, що правовий статус територіальної громади являє собою систему, закріплених у нормативно-правових та міжнародних актах, прав і обов'язків територіальної громади, які визначають її юридичне положення у суспільстві та державі. А детальніше правовий статус територіальної громади – це система юридично закріплених прав та обов'язків жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільно об'єднаних жителів кількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр.

З огляду на визначення правового статусу територіальної громади, на наш погляд, цілком логічно припустити, що обсяг прав та обов'язків окремої конкретної територіальної громади залежить від її виду. Інакше кажучи, юридичне положення територіальної громади у певній мірі обумовлюється її видом.

Виходячи з цього, ми вважаємо за необхідне визначити основні види територіальних громад.

Спираючись на функції, задля реалізації яких об'єднувались люди в ті чи інші часи на території сучасної України, всю сукупність територіальних громад, на нашу думку, необхідно поділити на : 1) соціальні територіальні громади (об'єднання людей із метою об'єднання зусиль задля вирішення різних соціальних проблем та здійснення соціального контролю); 2) економічні територіальні громади (об'єднання людей із метою спільного господарювання, запровадження податків, накопичення фінансових запасів, надання чи отримання фінансової допомоги); 3) культурні, духовні територіальні громади (об'єднання людей із метою виховання, збереження та розвитку традицій); 4) політичні територіальні громади (об'єднання людей із метою участі у вирішенні питань місцевого значення, формування управлінських навичок, ухвалення рішень щодо стратегічних питань розвитку); 5) судові територіальні громади та оборонні територіальні громади тощо.

Звернімо окремо увагу на те, що у даній класифікації критерієм поділу територіальних громад на види є їх функціональний зміст, тобто певний напрямок діяльності задля реалізації, здійснення якого об'єдналися жителі певної території.

Згідно з положеннями Конституції України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» можна виділити наступні види територіальних громад: 1) територіальну громаду села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл; 2) територіальну громаду селища; 3) територіальну громаду міста [5; 2].

Вищенаведену класифікацію територіальних громад підтверджують положення ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Згідно з даним нормативно-правовим приписом територіальні громади у сільській місцевості мають право об'єднуватись укрупнюватись. Відтак, п. 2 вказаної статті дає право територіальним громадам сільських сіл об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та

обирати єдиного сільського голову. Таке добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл, яке, у свою чергу, являє собою надання згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна [2].

У даному контексті вважаємо за доцільне окремо зауважити, що, згідно з положеннями п. 5 статті 6 цього ж закону, у містах із районним поділом територіальні громади районів у містах діють як суб'єкти права власності. У зв'язку з чим, на наш погляд, вищевикладена класифікація територіальних громад може бути доповнена таким видом, як територіальна громада району в місті. Проте, на наш погляд, даний вид не відноситься до переліку основних територіальних громад, тобто територіальна громада району в місті є територіальною громадою факультативного значення.

Частина 3 і 4 статті 140 Конституції України підтверджує відзначений вище факт. Згідно з положеннями статті 140 найвищого за юридичною силою нормативно-правового акту в Україні у системі місцевого самоврядування варто виокремлювати: територіальні громади базового рівня (сільські, селищні, міські територіальні громади); територіальні громади факультативного рівня (територіальні громади районів, областей). При цьому, у межах територіальних громад факультативного рівня реалізуються колективні територіальні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст. Натомість сільські, селищні, міські територіальні громади є спільнотами, у рамках яких здійснюється життєдіяльність населення, жителів певних адміністративно-територіальних одиниць.

З огляду на те, що визначальною ознакою, за якою законодавець поділяє територіальні громади на види, є адміністративно-територіальний устрій нашої держави, на наш погляд, у межах даної статті детально необхідно проаналізувати особливості правового статусу саме територіальних громад села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл; терито-

ріальних громад селища та територіальних громад міста.

Територіальна громада є особливим суб'єктом місцевого самоврядування, поєднуючи в собі одночасно як функції низової адміністративно-територіальної одиниці, так і функції носія місцевого самоврядування, інституту місцевої влади. Вона виконує важливі суспільні функції з метою задоволення захисту законних прав та інтересів громадян [6, с. 334]. У зв'язку з цим, маємо підстави однією із основних особливостей правового статусу територіальних громад визнати їх особливу соціально-юридичну природу.

Таким чином, першою особливістю правового статусу територіальної громади, незалежно від її виду, є розподіл повноважень територіальних громад на власні (ті, які територіальні громади реалізують самостійно) та делеговані (ті, які територіальні громади здійснюють через органи місцевого самоврядування).

Наступною особливістю правосуб'єктності територіальних громад є діапазон та правова природа об'єктів їхнього впливу.

На думку В.Ф. Погорілка, основними об'єктами муніципально-правових відносин є влада народу; державна влада; права, свободи і обов'язки людини і громадянина; влада територіальних громад; питання місцевого значення; функції місцевого самоврядування; об'єкти комунальної власності; місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, місцеві податки і збори, місцеві позики; природні блага, природні об'єкти, природні ресурси, об'єкти природнозаповідного фонду, земля; духовні блага (освіта, наука, культура, інформація, пам'ятки історії, архітектури, містобудування); соціальні блага (об'єкти житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, охорони здоров'я, фізкультури і спорту); програми економічного та соціально-культурного розвитку сіл, селищ, міст та цільові програми з інших питань самоврядування; плани підприємств і організацій; адміністративно-територіальний устрій тощо [7, с. 24-25].

Ми цілком погоджуємось із даною позицією вченого, проте вважаємо, що зазначений підхід до визначення об'єктів відносин місцевого самоврядування та територіальних громад є досить широким.

На наше переконання, основними об'єктами локальної діяльності територіальних громад є передусім питання місцевого значення. У даному аспекті слід визначити, які питання відносяться до питань місцевого значення.

У юридичній науковій літературі з приводу визначення «питань місцевого значення», аналізу їх природи та змісту немає єдиної точки зору.

На думку В.А. Григор'єва, питаннями місцевого значення є питання життєзабезпечення населення конкретної території, вирішення яких відповідає управлінським та матеріально-фінансовим можливостям органів місцевого самоврядування [8, с. 24]. Автор пов'язує критерій віднесення того чи іншого питання до «місцевого» з його відповідністю управлінським та матеріально-фінансовим можливостям органів місцевого самоврядування. З цього випливає, що питання, які місцева влада не спроможна вирішити самостійно, на думку В.А. Григор'єва, не відносяться до числа місцевих питань.

В.В. Коваленко та М.В. Пітнік зараховують до питань місцевого значення питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності територіальної громади, віднесені до таких Конституцією та законами України [9, с. 175]. Тобто вчені питаннями місцевого значення визнають коло справ (об'єктів), вирішення яких забезпечує локальну життєдіяльність муніципального організму, задоволення потреб його жителів.

Ми цілком погоджуємось із даною точкою зору авторів і вважаємо, що поняття «питання місцевого значення» доцільно визначити як питання, які впливають із колективних інтересів місцевих жителів – членів відповідної територіальної громади вирішуються ними або віднесені до компетенції місцевого самоврядування, а також інші питання, котрі належать до компетенції органів державної влади України.

Стаття 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріпила за ор-

ганами місцевого самоврядування права на прийняття статутів територіальної громади села, селища, міста, у рамках яких можуть закріплюватись специфічні особливості організації діяльності окремих самоврядних одиниць.

Даний нормативно-правовий припис створює умови для локальної нормотворчості, обумовлює реальну можливість для найбільш повного врахування інтересів територіальних громад.

Виходячи з викладеного, однією з особливостей правового статусу територіальних громад, на нашу думку, справедливо визнати нормативно-правову основу їх діяльності.

У перелік джерел права, які закріплюють правове положення територіальних громад в Україні на локальному рівні, входять такі нормативно-правові акти, як статут (устав, положення чи хартія).

Показово, що статут територіальної громади покликаний детально конкретизувати її права та обов'язки, визначити модель (вид) обраного представницького органу, його структурний та кількісний склад, порядок укладення різних договорів та угод, де визначається процедура їх затвердження і прийняття, обсяг матеріальної та іншої відповідальності, а також спосіб та умови внесення зміни до них.

Іншими словами, статут територіальної громади закріплює особливості правового статусу конкретної територіальної громади. Приміром, статус територіальної громади міста Харкова затверджує принципи організації та діяльності територіальної громади м. Харкова, компетенцію територіальної громади, форми реалізації нею прав при здійсненні місцевого самоврядування, адміністративно-територіальний устрій міста тощо [10]. Натомість статут територіальної громади міста Запоріжжя визначає систему місцевого самоврядування в м. Запоріжжя, гарантії здійснення місцевого самоврядування у даному населеному пункті, систему актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, форми та гарантії реалізації права членів територіальної громади на участь у здійсненні місцевого самоврядування тощо [11].

**АНОТАЦІЯ**

*Визначено основні види територіальних громад в Україні та проаналізовано особливості їх правового статусу.*

**SUMMARY**

*Principal views of territorial bulks in Ukraine are defined and features of their legal status are analyzed.*

Отже, підсумовуючи все відзначене у даній статті, маємо підстави констатувати, що правовий статус територіальної громади – це система юридично закріплених прав та обов'язків жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільно об'єднаних жителів кількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр.

Основними законодавчо-закріпленими видами територіальних громад в Україні є територіальна громада села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл; територіальна громада селища; територіальна громада міста.

Правовий статус територіальних громад в Україні має певні особливості. По-перше, повноваження територіальних громад поділяються на власні та делеговані; по-друге, територіальні громади мають власний особливий діапазон та правову природу об'єктів впливу; по-третє, територіальні громади мають власну нормативно-правову основу діяльності.

**Література**

1. І.Є. Турчинов Проблеми визначення правового статусу територіальних громад в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Ardu/2010\\_1/doc/2/12.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu/2010_1/doc/2/12.pdf).
2. Про місцеве самоврядування : закон України від 21 травня 1997 р. № 280. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

3. Комаров С.А. Общая теория государства и права : курс лекций / Комаров С.А. – М. : РАГС, 1996. – 312 с.

4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / О.Ф. Скакун. – Х. : Консул, 2005. – 656 с.

5. Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141

6. Серьогін В.О. Конституційне право України: навч. посіб. / В.О. Серьогін ; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х. : ХНУВС, 2010. – 368 с.

7. Муніципальне право України : підручник / [В.Ф. Погорілко, О.Ф.Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.] ; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф.Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.

8. Григорьев В.А. Становление местного самоуправления в Украине / Григорьев В.А. – Одеса : Юрид. лит., 2000. – 364 с.

9. Коваленко В.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні : Навч. посібник / В.В. Коваленко, М.В. Пітнік. – К. : Арарат-Центр, 2001. – 176 с.

10. Статут територіальної громади міста Харкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/uk/article/view/id/49>.

11. Статут територіальної громади міста Запоріжжя [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.meria.zp.ua/test/index.php?id=21>.