



*Жовнірчик Я. Ф.,  
завідуючий відділом з питань взаємодії  
центрального органу виконавчої влади  
з місцевими органами влади  
Секретаріату Кабінету Міністрів  
України*

## ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У системі місцевого самоврядування центральне місце належить територіальній громаді, яка являє собою сукупність історично сформованих видів спільної діяльності людини. На конституційному рівні територіальна громада закріплюється як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень. Але в науці до цього часу немає загально визнаної дефініції територіальної громади, не досліджені в достатній мірі їх ознаки. Необхідність теоретичного обґрунтування статусу територіальних громад обумовлюється потребою мати науково обґрунтовану систему знань про цей суб'єкт муніципального права, що дозволить створити базу місцевого самоврядування. Незважаючи на відмінність у трактовках, більшість вчених визнають наявність чотирьох основних ознак територіальної громади: населення /спільність людей (історична, культурна, сусідська); місце (територія), простір у межах певних кордонів (географічних, адміністративних, економічних, інформаційних і т. д.); соціальна взаємодія (сусідські відносини, спільні правила і норми поведінки, суспільні послуги, організації, взаємозв'язки у виробничій діяльності і т. д.); почуття спільноти (психологічна ідентифікація із спільнотою, спільність інтересів, почуття приналежності, почуття співучасті до подій у суспільстві, почуття відповідальності перед спільнотою і т. д.).

Інші автори до ознак територіальної громади відносять: населення; склад територіальних громад та критерії членства в них; місце (територія), простір у межах певних кордонів; соціальну взаємодію; економічну правосуб'єктність; наявність соціально-обумовлених інтересів<sup>1</sup>. Відомий вчений М.О. Пухтинський серед домінуючих ознак територіальної громади виділяє самодостатність існування з позицій забезпечення її фінансовими, економічними і природними ресурсами<sup>2</sup>.

Територіальну громаду можна умовно назвати основною ланкою організації суспільства, тому що вона об'єднує такі первинні структурні одиниці, як: особистість, сім'я, трудові асоціації. Місцеві спільноти інтегруються через громадські об'єднання, корпоративні і владні структури, які забезпечують цілісність даної соціальної організації. Разом з тим вони являють собою не тільки територію єдиного проживання, але і єдність соціально-економічних відносин, культурного і політичного життя, скріплену історичними традиціями, сформованою місцевою культурою. Тому без різнобічного використання всіх наявних ресурсів територіальної громади: економічних, соціальних, управлінських, життєвих сил людини, її духовно-творчих можливостей, а не тільки природних – не може бути стійкого розвитку території. Тому необхідне переосмислення моделі розвитку територіальних громад. Завдання полягає не в тому, щоб вернутися до попередньої общини, а в тому щоб створити нову спільноту громадян, засновану на необщинних формах. Така спільнота буде новою формою об'єднання громадян, що проживають у межах конкретної мікротериторії і забезпечують кожному повну свободу особистої ініціативи, доступ до знань, широкі взаємозв'язки з іншими членами спільноти. Метою необщинних спільнот повинно стати

<sup>1</sup> Біленчук Б.П., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні. – К., 2001. – С. 63-70

<sup>2</sup> Пухтинський М.О. Проблеми реалізації конституційно-правових засад місцевого самоврядування // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування: 36. матеріалів конференції. – К., 1999. – С. 6.



задоволення основних людських потреб і підтримання стійких економічних структур, які базуються на максимально можливому ресурсному забезпеченні. У літературі виділяють такі основні стратегічні напрями зміни територіальних громад: мобілізація мас, соціальна дія, громадська участь, суспільний захист, соціальна просвіта, розвиток місцевих послуг.

Актуальною проблемою підвищення ефективності місцевого самоврядування є вдосконалення його територіальної організації. Як відомо, основою територіальної громади є населений пункт (місто, село, селище), але не кожний населений пункт може бути самодостатньою адміністративно-територіальною одиницею для здійснення на її території місцевого самоврядування. У межах України сформувалися єдині адміністративно-територіальні одиниці, до складу яких входять кілька сіл, селищ і навіть невеликих сіл, які діють під юрисдикцією єдиних територіальних громад та тих органів, що вони обирають. Так, в Україні нараховується всього 28,8 тис. сільських населених пунктів, що об'єднані в 10 тис. самостійних адміністративно-територіальних одиниць, які в організаційних документах називаються сільрадами. Об'єднуються також села, селища і міста. Так, наприклад, округ Севастополя включає 30 населених пунктів, з яких 8 сільрад, селище міського типу і місто районного значення.

Формування територіальної основи місцевого самоврядування в Україні ще не завершено. Це обумовлено тим, що існуюча система адміністративно-територіального поділу передбачає входження одних населених пунктів до меж інших. Так, у межах адміністративних кордонів 83 міст державного, обласного і республіканського значення (Автономна Республіка Крим) перебувають 36 міст, 218 селищ міського типу, 91 селище і 157 сіл. У межах адміністративних кордонів міст районного значення – 249 селищ міського типу, близько 1150 селищ і сіл. Проблема полягає в тому, що значна частина населених пунктів, що входять до інших поселень, має власні органи самоврядування, хоча їх населення бере участь також і у формуванні загальноміських органів місцевого самоврядування. При цьому виникає ситуація, коли частина територіальної громади міста являє собою самостійну територіальну громаду з власним конституційним статусом. Це вказує на необхідність нормативно-правового забезпечення територіальної організації місцевого самоврядування в Україні. У цьому зв'язку території одного чи декількох сіл, селищ, міст з навколишніми теренами, що перебувають під юрисдикцією єдиної територіальної громади та підзвітних їй органів місцевого самоврядування, слід надати статус самоврядної адміністративно-територіальної одиниці. При цьому забезпечення територіальності місцевого самоврядування передбачає, що на одній території не може бути кількох територіальних громад, виступаючих самостійними суб'єктами права на місцеве самоврядування.

Важливою проблемою місцевого самоврядування є створення в територіальних громадах необхідної матеріальної і фінансової основи, яка б дозволила громадам на належному рівні забезпечувати виконання функцій по наданню населенню необхідних соціальних послуг на рівні, передбачуваному загальнодержавними стандартами. Вирішення проблеми самодостатності територіальних громад, як передбачено в Конституції, можливе через їх об'єднання, але об'єднуватися можуть територіальні громади сіл на добровільній основі. Не можна об'єднувати територіальні громади міст. Але в Україні є значна кількість міст, які через малу чисельність населення і нерозвинутість міської інфраструктури не мають адекватної матеріальної і фінансової бази для ефективного здійснення функцій місцевого самоврядування.

Підвищенню ефективності розвитку і функціонування територіальних громад сприятимуть статuti територіальних громад, у яких на основі чинного законодавства визначаються організаційні форми здійснення самоврядування, їх територіальні і фінансово-економічні основи, порядок діяльності органів та посадових осіб. Ці статuti в умовах недостатнього законодавчого забезпечення реформ покликані відіграти позитивну роль для територіальних громад країни самостійно і під свою відповідальність вирішувати складні



проблеми реформування управління. У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” закріплено право органів місцевого самоврядування на прийняття статутів територіальної громади міста, села, селища міського типу. Метою прийняття статуту територіальної громади, який також називають муніципальною конституцією, є врахування історичних, національних і соціально-економічних особливостей місцевого самоврядування. Ці статuti підлягають державній реєстрації в органах Міністерства юстиції України, яке контролює відповідність змісту статуту нормам чинного законодавства. В Україні першим був прийнятий Статут територіальної громади м. Комсомольськ Полтавської області в 1999р.

Асоціація міст України за участю експертів Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України розробила Модельний статут територіальної громади міста. До Верховної Ради України було внесено законопроект про Модельний (типовий) статут. Але він був відхилений на основі констатації того, що ніби це суперечить принципу правової автономії органів місцевого самоврядування, може призвести до надмірної уніфікації організації місцевого життя.

Зарубіжний досвід свідчить, що місцеві статuti існують у багатьох країнах. Так, у Росії статут – це необхідний атрибут муніципального утворення, де він є основним нормативно-установчим документом. У США існує чотири типи статутних документів, у основу класифікації яких покладено характер функцій місцевого самоврядування. У ФРН орган самоврядування ухвалює різні статuti, серед яких головним є конституційний статут громади.

В Україні, на нашу думку, також слід було б зробити статут обов’язковим атрибутом територіальної громади. Але для цього доцільно прийняти типовий статут громади. Необхідність цього обумовлена тим, що оскільки статут є складним юридичним документом, то його не кожна територіальна громада може розробити його власними силами. Враховуючи те, що територіальні громади сильно диференціюються, то слід було б зробити кілька модельних статутів для різних типів територіальних громад, що дозволить враховувати місцеві особливості.

Важливим результатом становлення місцевого самоврядування в Україні стало усвідомлення ролі територіальної громади у системі української державності: сильна місцева громада – основа сильної держави. Саме місцеве самоврядування може стати носієм консолідації зусиль людини, місцевої спільноти, державної влади республіканського і регіонального рівнів, направлених на відродження життєвих сил кожного, створення сприятливого економічного, соціального, екологічного, духовного життєвого простору для більшості населення країни. Це дозволить зняти з органів державного управління вантаж повсякденних турбот і дати їм можливість зосередитися на головних ключових проблемах державного будівництва. Оздоровлення управлінської ситуації в державі, якість використання управлінського ресурсу починається з інновацій на місцевому рівні, які ініціюються центром. До основних напрямів удосконалення управлінського ресурсу територіальних громад відносяться: визначення стратегії змін, орієнтованої на пріоритетні цілі і завдання; політика підтримки і заохочення творчої активності громадян; запровадження системи гласності, стимулювання творчої ініціативи населення; формування інноваційної культури, що знаходить свій вираз у визначенні місії; відтворення життєвих сил муніципального утворення на основі муніципальної управлінської культури.

#### *Використана література:*

1. Біленчук Б.П., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. *Місцеве самоврядування в Україні*. – К., 2001. – 304с.
2. Кравченко В.В., Пітчик М.В. *Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні*. – К., 2001.-176с.
3. Пухтинський М.О. *Проблеми реалізації конституційно-правових засад місцевого самоврядування // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування: Зб. матеріалів конференції*. – К., 1999. – С. 6.