

УДК 352.075

ЕВОЛЮЦІЯ СУТНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ: АКСІОЛОГІЧНИЙ ВИМІР

Лазор О.Д.

доктор наук з державного управління, доцент
Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

The evolution of essence of territorial society is exposed in the article, an accent on acsiological descriptions is done.

Анотація

У статті розкрито еволюцію сутності територіальної громади, зроблено акцент на аксіологічних характеристиках.

Ключові слова

Місцеве самоврядування, територіальна громада, сутнісні характеристики, еволюція сутності.

I. Вступ

У сучасній системі місцевого самоврядування України вагоме місце належить територіальній громаді, що якнайповніше відповідає національним історичним традиціям, оскільки "головним предметом науки про самоврядування ... є громада" [13, с. 23] і її роль як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, конститутивного носія його функцій і повноважень, визначального джерела формування та реалізації публічної самоврядної влади закріплено в Основному законі України. Позаяк територіальна громада, "хоча фактично основний тягар покладається на інституційні структури: органи та посадових осіб, проте цей акцент не випадковий – саме він "висвітлює серцевину філософії самоврядування" [2, с. 65–66], – є предметом дискусій не лише серед науковців у частині розкриття її сутності, а й політиків, реформаторів щодо посилення її самодостатності на сучасному етапі розвитку суспільства.

Системний аналіз наукових праць з окресленої проблематики, які становили теоретико-методологічну основу дослідження, засвідчив, що проблематика висвітлення сутності територіальної громади хоча й різнопланова, проте недостатньо вичерпна. Різні підходи щодо розкриття сутності територіальної громади та напрямів її розвитку висвітлені у працях науковців, становлять вагомий внесок у вітчизняну науку державного управління, теоретико-методологічне підґрунтя місцевого самоврядування.

II. Постановка завдання

Мета статті – розкриття аксіологічних характеристик сутності територіальної громади в еволюційному розрізі за допомогою аналізу та систематизації теоретико-методологічних напрацювань.

III. Результати

Останніми роками поняття "територіальна громада", "громада" здобули новий ступінь свого розвитку, до того ж, вони все частіше використовуються у нормативно-правових актах різного рівня: від місцевих до міжнародних. Необхідність як теоретичного, так і правового осмислення понять, сутності територіальних громад через розкриття елементів внутрішнього та зовнішнього середовищ зумовлена невідкладними потребами розвитку суспільства.

За твердженням одного із сучасних дослідників територіальної громади О. Батанова [2, с. 13–14], думка про організацію влади в громадах та її співвідношення з державною владою почала розвиватися ще в середньовічній Європі. На початку XVII ст. німецький юрист і теоретик держави Й. Альтузіус розробив федеральну теорію народного суверенітету та сформулював принцип субсидіарності, який набув свого практичного використання в країнах Ради Європи лише наприкінці XX ст. За його твердженням, союз індивідів, які добровільно об'єдналися у сім'ї та корпорації, утворює громаду, союз останніх – провінцію та, відповідно, союз провінцій і міст – державу. Уся ієрархія соціально-політичних структур від низового рівня громад і міських комун, які здобули самоврядування, до всезагального союзу, держави, обґрунтовувалася Й. Альтузіусом як система федеративних утворень, союзів, створених на договірних засадах [7, с. 46–47].

Представник утопічного соціалізму та комунізму Ш. Фур'є вважав, що основу суспільства мають становити асоціації – "фаланги" – автономні та незалежні одне від одного соціальні утворення, які не пов'язані в цілісну систему, але координують свою діяльність. Інший соціаліст-утопіст Р. Оуен вважав, що первинною одиницею має бути самодостатня комунa, "селище спільності", які групуються у федерації національного масштабу на рівні держави, формуються, об'єднуються на міжнародному рівні. Отже, основою теорій походження та розвитку місцевого самоврядування є правові відносини територіальної громади та держави, вивчення яких не залишилось осторонь дослідників.

Громада, за О. Васильчиковим [4], є головною перешкодою на шляху до покращення землеробської культури, але водночас вона – необхідний інститут, утворений людьми для захисту від зовнішніх та внутрішніх несприятливих обставин. На його думку, осередком земського самоврядування має стати повіт, оскільки губернія занадто велика, щоб успішно об'єднувати інтереси всіх місцевих жителів. Засновник “суспільного права” В. Лешков вважав громаду засадничим елементом самоврядування на Русі. Саме він розкрив громаду “як специфічну політико-юридичну та управлінську установу та вніс у її розуміння юридичну визначеність” [2, с. 24], не відриваючи її (громаду) від держави.

Територіальна громада неодноразово була предметом розгляду у працях М. Грушевського, М. Драгоманова, Р. Лашенка, Ю. Панейка, І. Франка, І. Черкаського, С. Шелухіна та інших громадських діячів, політиків, науковців. Досліджуючи громади, І. Черкаський писав: “... про початок походження цієї установи ми не знаходимо жодних відомостей ні в літописах, ні в писаних законодавчих пам'ятках. З великою ймовірністю можна думати, що сільські територіальні громади постали за тих часів, коли слов'янські племена, які заселяли теперішню південно-західну Русь, ще не були об'єднані в державні спілки під зверхньою владою господарів” [18, с. 75]. Досліджуючи процес розвитку територіальної громади в період Київської Русі, починаючи з родин та родів, М. Грушевський показав, як на певному етапі розвитку родинні зв'язки слабшали, а зміцнювалися “мотиви територіальної близькості, сусідства, солідарності територіальної й економічної”, як унаслідок поділу родин “рідні осідали побіч себе групами, і пізніше, як розросталися й ділилися ширші родини, на старих займанщинах повставали нові родини, пов'язані спорідненням і творили громаду” [5, с. 352].

Обмірковуючи місію територіальних громад у політичному житті держави, її устрій, наприкінці XIX ст. І. Франко писав “...коли кожний повіт, кожний край, кожна держава складається з громад – сільських чи міських, то все одно перша і найголовніша задача тих, що управляють державою, краями, повітами, повинна би бути така, щоб добре упорядкувати і мудрими правами якнайліпше забезпечити ту найменшу, але основну одиницю. Бо коли громада зле впорядкована, бідна, темна і сама в собі розлазиться, то очевидно, що й увесь побудований на ній порядок повітовий, крайовий і державний не може бути тривалий” [17, с. 175]. За його переконанням, громади – основний засіб здійснення народовладдя.

Відомий український громадсько-політичний діяч М. Драгоманов, будучи прихильником федералізації держави та водно-

час супротивником українського регіонального сепаратизму, обґрунтовуючи концепцію федерації вільних громад, висуває ідею політичної децентралізації, аргументує запровадження “самоуправи” громад, волостей, повітів, земель, де кожна “має свою внутрішню самостійність і незалежність щодо інших самоуправ” [12, с. 207]. Ототожнюючи “громаду” і “товариство” з “народом” як “великим товариством”, що складається з невеликих громад, М. Драгоманов, прагнучи зберегти і розвинути українські традиції, вбачав їх “об'єднання на основі спільного інтересу і прагнення до колективного вирішення проблеми” [6, с. 340], застерігаючи від зловживання елементами примусу у суспільному житті. Відтак основою його концепцій була “вільна громада”, вільні договірні відносини між громадами та землями, відродження громадських традицій самоврядування.

На шляху розвою громадянського суспільства щодо розвитку інститутів місцевого самоврядування, зокрема, територіальних громад, сучасні науковці О. Батанов, П. Гураль, С. Дружок, Н. Камінська, М. Кашуба, А. Колодій, О. Марійко та інші дослідники поглиблюють освоєння спадщини українських мислителів.

Звертаючи увагу на різноплановість досліджень територіальних громад, оскільки публікаційна активність у цьому напрямі останніми роками дещо зросла, застережемо оцінки науковців, зокрема О. Яницького, стосовно того, що “за кількістю та характером публікацій на цю тему проблематика територіальних спільностей знаходиться на периферії нашої соціології” [19, с. 68] (1986 р.); С. Саханенка, який солідаризує з ним [15, с. 81] (2001 р.) і стверджує щодо ситуації у сфері “...політології і науки управління. І дотепер якогось помітного зрушення в дослідженні міських територіальних спільностей в Україні не спостерігається”, а також О. Батанова [3, с. 292] (2010 р.), який зазначає, що “у вітчизняних та російських теоретичних дослідженнях термін “територіальна громада (колектив)” поки що не набув широкого вжитку та адекватного відображення”. Завважаючи аналогічну ситуацію щодо вивчення феномену територіальної громади у конституційно-правовій літературі, О. Батанов відзначає її епізодичність, фрагментарність і характеризує як “ембріональний стан” [3, с. 288]. Натомість у західній правовій та соціологічній доктринах надавалась значно більша увага вивченню таких співтовариств та напрямів їх розвитку, що як предмет наукового дослідження у США отримало визнання ще на початку XX ст.

Сутність поняття “територіальна громада” (територіального колективу) досліджували також і сучасні вітчизняні та зарубіжні науковці, які здебільшого, за твердженням О. Батанова [3, с. 293], є прихильниками

спрощеного поняття територіальної громади, оскільки, на думку М. Баймуратова [1, с. 97], “втрачається соціально-правова сутність цього феномену”. У сучасній науковій літературі дефініція поняття “територіальна громада” з’ясовується у її сутності (П. Гураль, Ю. Молодожен, О. Мороз, Ю. Наврузов, С. Саханенко) та окреслюється здебільшого в історичному (П. Гураль, І. Козюра, В. Куйбіда) та конституційно-правовому аспектах (М. Баймуратов, О. Батанов, Т. Голікова, В. Гнилорібов, Я. Журавель, І. Заяць, Б. Калиновський, В. Кравченко, А. Крусян, П. Любченко, М. Орзіх, Н. Руда) – раз за разом, апелюючи до діалектики її розвитку та намагаючись у лаконічному твердженні виокремити її найістотніші ознаки. У цьому контексті необхідно акцентувати на численних ґрунтовних публікаціях О. Батанова, зокрема, монографічних (2001, 2003, 2010 рр.), у яких проаналізовано основні теорії конституційно-правового статусу територіальних громад, розкрито поняття та їх ознаки, охарактеризовано функції та повноваження територіальних громад, розглянуто

концептуальні проблеми відповідальності в механізмі їх функціонування. Заслугує також на увагу здійснене П.В. Гуралем історико-правове дослідження територіальної громади в Україні (2008 р.).

Зважаючи на багатоаспектну та різнопланову проблематику дослідження сутності територіальної громади у науковій літературі, зазначимо, що нормативно-правова регламентація її сутності на сьогодні є недостатньою та певною мірою колізійною, що зумовило напрацювання науковцями значної кількості її дефінітивних означень (табл. 1). Опрацювання доктринальних позицій щодо визначення сутності поняття “територіальна громада” засвідчило спільне у досліджуваних дефініціях сучасних науковців, а саме трактування її у звуженому тлумаченні як соціально-територіальної спільності, та у широкому – акцентуація різних її характеристик, що уможливило виокремлення декількох груп прихильників: соціально-територіального; соціально-психологічного та соціального-правового підходів.

Таблиця 1

**Еволюція поглядів щодо визначення сутності поняття “територіальна громада”
(місцева спільнота, громада, община)**

№ з/п	Сутність поняття	Джерело
1	Сільське поземельне об’єднання жителів села (на Україні і в Білорусії). До XVII ст. громади на Україні існували під назвою “копа”, “купа”	Український радянський енциклопедичний словник : у 3 т. / [гол. Ред. М. П. Бажан] ; Академія наук УРСР. – К. : Київська книжкова фабрика, 1966. – Т. 1 : А – Кабарга. – С. 521.
2	Місцеве співтовариство, самоврядна, відокремлена від державних органів співдружність громадян	Попович С. Административное право (Общая часть) / С. Попович. – М., 1967. – С. 372–373.
3	Сільське адміністративно-територіальне поземельне об’єднання на Україні і в Білорусії в дореволюційний період. У середні віки громади існували під назвою “копа”, “купа” і була органом місцевого сільського самоврядування. Після селянської реформи 1861 р. царський уряд перетворив громаду на найнижчий орган сільського управління, діяльність якого обмежувалася переважно розподілом та стягненням податків і повинностей, за сплату яких громада відповідала перед царською владою круговою порукою. Розпорядчим органом громади був сільський сход – збори представників від усіх домогосподарств села. На сході обиралися староста, соцькі, десяцькі та інші представники сільської адміністрації. Вся влада в громаді зосереджувалася в руках сільських багатіїв. Діяльність громади контролювала царська адміністрація. Трудяще селянство нерідко чинило рішучий опір сваволі глитаїв. Права громади були ще більш урізані запровадженням (1889 р.) інституту земських начальників, які могли скасовувати рішення сходів, усувати небажаних осіб з адміністративних посад, чинити розправу над селянами	Радянська енциклопедія історії України : у 4 т. / [кол. Авт. ; відп. ред. А.Д. Скаба] ; АН УРСР. – К. : Київська книжкова фабрика, 1969. – Т. 1 : Абазин – Державець. – С. 465.
4	Колектив трударів, об’єднаних територіальною спільністю	Бойцов В.Я. Система субъектов советского государственного права / В.Я. Бойцов. – Уфа, 1976. – С. 24.
5	Самоврядне об’єднання громадян за місцем проживання	Страшун Б.А. Социализм и демократия / Б.А. Страшун. – М., 1976. – С. 24.
6	Об’єднання людей, яке складається в результаті об’єктивно необхідного поділу території держави на складові, у кожній з яких забезпечується функціонування єдиної державної влади, а також партійних та громадських організацій	Ильинский И.П. Политическая система зарубежных стран социализма / И.П. Ильинский, Б.А. Страшун, В.И. Ястребов. – М., 1981. – С. 140.

№ з/п	Сутність поняття	Джерело
7	1) форма об'єднання людей, властива, насамперед первісному ладу. Характеризується сильним володінням засобами виробництва, повним або частковим самоврядуванням; 2) низова адміністративно-територіальна одиниця; 3) ланка суспільно-політичної організації суспільства, самостійний колектив громадян	Советский энциклопедический словарь / [гл. ред. А.М. Прохоров]. – 4-е изд. – М. : Советская энциклопедия, 1986. – С. 914.
8	Соціально організована група людей, які відносно компактно проживають на певному просторі та об'єднані вирішенням завдань за місцем мешкання	Иванов С.Н. Территориальные коллективы в системе социалистического самоуправления советского народа / С.Н. Иванов, А.А. Югов // XXVII съезд КПСС и повышение эффективности конституционного регулирования. – Свердловск, 1988. – С. 94.
9	Самоврядна співдружність із власною компетенцією та самостійною відповідальністю, яка забезпечує вирішення соціально-економічних і культурних завдань на основі поєднання місцевих та загальнодержавних інтересів	Доповідь голови комітету Верховної Ради СРСР з державного будівництва М. Пивоварова на сесії Верховної Ради СРСР 18 жовтня 1989 р. // Известия. – 1989. – 23 ноября.
10	Соціальна спільність, яка складається в межах спільного мешкання громадян, має своєю основою громадсько необхідну, соціально зумовлену діяльність і здійснюється групою людей, об'єднаних спільними інтересами в політичній, соціально-економічній та культурно-побутовій сферах життя	Выдрин И.В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты) / И.В. Выдрин // Правоведение. – 1992. – № 4. – С. 86.
11	Люди, що об'єднані спільними інтересами	Бутко І.П. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого та регіонального самоврядування в Україні / І.П. Бутко // Актуальні проблеми управління територіями в Україні : матер. наук.-практ. конф. (м. Київ, 26–27 листопада 1992 р.) – К. : Право, 1993. – С. 49.
12	Місцева спільнота – сукупність людей, що становлять населення самоврядних одиниць	Краснов М.А. Введение в муниципальное право / М. А. Краснов. – М., 1993. – С. 3.
13	Первинний суб'єкт місцевого самоврядування – територіальний колектив в особі жителів села (сіл відповідної сільради), селища або міста	Кампо В.М. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування / В.М. Кампо // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1993. – Вип. 1/2 (4/5). – С. 68.
14	Спільність, що здійснює свої функції в різних сферах життєдіяльності, яка об'єднана спільними інтересами і формується в межах спільного проживання громадян	Руда Н.І. Формування соціального статусу територіального колективу в період переходу до ринкових відносин / Н.І. Руда // Правова система України: теорія і практика : тези доп. і наук. повід. наук.-практ. конф. (м. Київ, 7–8 жовтня 1993 р.). – К., 1993. – С. 203.
15	Місцева спільнота – населення відповідної території	Фадеев В.И. Муниципальное право России : учеб. / В.И. Фадеев ; [отв. ред. О.Е. Кутафин]. – М. : Юрист, 1994. – С. 32.
16	Як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, до складу якого входять громадяни України, іноземці, особи без громадянства, що постійно мешкають або працюють на даній території, або володіють на території нерухомим майном, або сплачують місцеві податки та збори	Орзіх М.П. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування / М.П. Орзіх // Місцеве та регіональне самоврядування України. – Вип. 4 (9). – К., 1994. – С. 45.
17	Соціальна спільність – населення міст, сіл та ін.	Тихомиров Ю.А. Публичное право : учеб. / Ю.А. Тихомиров. – М. : БЕК, 1995. – С. 118.
18	Сплетіння соціальних відносин між людьми, які мають безліч інтересів, потреб	Медведчук В. Місцеве самоврядування і як його доцільно організувати в Україні / В. Медведчук // Урядовий кур'єр. – 1995. – 28 грудня.
19	Громадяни, населення (місцева спільнота)	Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации / М.В. Баглай, Б.Н. Габричидзе. – М., 1996. – С. 460.
20	Місцева спільнота – населення муніципального утворення, об'єднане метою здійснення місцевого самоврядування у відповідному поселенні або території	Замотаев А.А. Местное самоуправление как элемент государственного устройства / А.А. Замотаев // Российская юстиция. – 1996. – № 6. – С. 16.
21	Самоорганізація населення	Зиновьев А.В. Конституционное право : конспект лекций / А.В. Зиновьев. – СПб., 1998. – С. 71.
22	Головний суб'єкт і одночасно об'єкт управління – загалом як представницький “квазіорган”, маючи на увазі, що існують процедури прийняття рішень у формах прямого волевиявлення	Воронин А.Г. Основы управления муниципальным хозяйством : учеб. пособ. / А.Г. Воронин, В.А. Лапин, А.Н. Широков. – М. : Дело, 1998. – С. 67–68.
23	Свідомо сформована, соціально і політична активна людська спільнота, самодостатня у своєму існуванні і розвитку з погляду забезпечення фінансовими, економічними, природними ресурсами	Пухтинський М.О. Проблеми реалізації конституційно-правових засад місцевого самоврядування / М.О. Пухтинський // Зб. наук. пр. УАДУ. – 1999. – Вип. 1. – С. 257.
24	Населення муніципального утворення (громада)	Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России : курс лекций / Е.И. Колюшин. – М., 1999. – С. 10.

№ з/п	Сутність поняття	Джерело
25	Сукупність громадян України, котрі спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус; територіальну громаду можна розглядати як: базову адміністративно-територіальну одиницю; форму організації місцевої влади; суб'єкт цивільно-правових відносин (господарюючий суб'єкт)	Кравченко В.І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В.І. Кравченко. – К. : Знання, 1999. – С. 77, 82.
26	Населення місцевої територіальної одиниці	Ковешников Е.М. Конституционное право стран Содружества Независимых Государств : учеб. для вузов / Е.М. Ковешников, М.Н. Марченко, Л.А. Стешенко. – М. : Норма, 1999. – С. 403.
27	Місцева (муниципальна) спільнота як сукупність мешканців (зокрема які не є громадянами цієї держави), які постійно проживають на відповідній території	Муниципальное право Российской Федерации : учеб. / [под ред. Ю.А. Дмитриева]. – М. : Профобразование, 1999. – С. 25.
28	Люди, що мешкають в Одесі, а також ті, що проживають за межами міста, але об'єднані в єдину спільноту фактом свого народження в Одесі і шанують її історію, культуру й традиції як особисту цінність	Хартія міста Одеси : Проект / [авт. проекту О.Г. Мучник]. – О., 1999. – С. 12.
29	Сукупність фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території та пов'язані між собою територіально-особистісними зв'язками системного характеру	Баймуратов М.А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине / М.А. Баймуратов. – Х. : Одиссей, 2000. – С. 8.
30	Формально організований суб'єкт публічного владарювання	Бурмистров А.С. Местное сообщество как субъект местного самоуправления / А.С. Бурмистров // Правоведение. – 2000. – № 5. – С. 38–39.
31	Сукупність громадян, між якими виникає певний соціальний зв'язок внаслідок однорідності об'єктивних умов їх життєдіяльності та яка є виразником певних громадських відносин й інтересів. Громадяни об'єднані у місцеві спільноти не лише фактом мешкання в спільних умовах, а й насамперед як суб'єкти способу життя, управлінської та політичної діяльності	Иванцова Г.Л. Теоретико-правовые проблемы развития местного самоуправления : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 "Теория права и государства. История права и государства. История полит. и правовых учений" / Г.А. Иванцова ; Башк. гос. ун-т. – Уфа, 2000. – С. 8–9, 20.
32	Сукупність людей, які мешкають на певній території, кордони якої встановлені державним актом і в межах якої діє обраний її населенням орган державної влади і громадського самоврядування	Анимица Е.Г. Основы местного самоуправления / Е.Г. Анимица, А.Т. Тертыйшный. – М. : ИНФРА-М, 2000. – С. 179.
33	Певна самоорганізація громадян, які об'єднані за територіальною ознакою з метою задоволення в межах закону своїх колективних потреб та запитів, а також захисту законних прав та інтересів	Григорьев В.А. Становление местного самоуправления в Украине : моногр. / В.А. Григорьев. – Одесса : Юрид. лит., 2000. – С. 5. Тодика Ю.М. Основы конституционного права Украины / Ю.М. Тодика, Г.Б. Клименко. – Х., 1999. – С. 110.
34	Основний суб'єкт місцевого самоврядування, який складається із жителів села (декількох сіл), селища, міста	Біленчук П.Д. Місцеве самоврядування в Україні (муниципальне право) / П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко, М.В. Підмогильний. – К. : Атіка, 2000. – С. 26.
35	Соціально-територіальна спільність	Теория государства и права : учеб. для вузов / [под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева]. – М., 2000. – С. 149.
36	Територіальна спільність (громада, комуна, муниципалитет, місцева спільнота) – первинний суб'єкт місцевого самоврядування – населення, громадяни, які проживають на певній території	Скакун О.Ф. Теория государства и права : учеб. / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2000. – С. 110, 113.
37	Населення – головний суб'єкт владних відносин у місцевому самоврядуванні	Баранчиков В.А. Муниципальное право : учебн. для вузов / В.А. Баранчиков. – М. : ЮНИТИ, 2000. – С. 47.
38	Населення адміністративно-територіальної одиниці	Енгибарян Р.В. Конституционное право : учеб. / Р.В. Енгибарян, Э.В. Тадевосян. – М., 2000. – С. 477.
39	Об'єднання громадян (іноді й негромадян, що постійно проживають та сплачують податки) на певній території	Чиркин В.Е. Конституционное право в Российской Федерации : учеб. / В.Е. Чиркин. – М., 2001. – С. 453.
40	Визнана законом група людей, яка володіє правом на місцеве самоврядування і виражає свою волю в самостійному вирішенні місцевих справ, єдиному зверненні до державних органів і посадових осіб місцевого самоврядування	Руда Н.І. Територіальна громада – суб'єкт конституційно-правових відносин: теоретичний та історичний аспекти / Н.І. Руда // Правова держава : щорічник наук. пр. Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2001. – Вип. 12. – С. 236.
41	Наділене владними повноваженнями місцеве населення – місцева спільнота, об'єднана відповідно до цілей свого життєзабезпечення у межах території, на якій здійснюється місцеве самоврядування	Уваров А.А. Система местного самоуправления / А. А. Уваров // Конституционное и муниципальное право. – 2002. – № 2. – С. 29.

№ з/п	Сутність поняття	Джерело
42	Територіальна спільність, що складається з фізичних осіб – жителів, що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру	Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : моногр. / О.В. Батанов. – К. : Ін Юре, 2003. – С. 77.
43	Спільнота мешканців певної території, жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, у межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування	Законотворча діяльність : слов. термінів і понять / [за ред. В.М. Литвина]. – К. : Парламентське вид-во, 2004. – С. 319.
44	Об'єднання громадян, які мешкають на території муніципального утворення, мають муніципальну власність і муніципальний бюджет, а також спільні інтереси в самостійному та під свою відповідальність вирішенні питань місцевого значення щодо забезпечення своєї життєдіяльності	Глуценко П.П. Муниципальное право : учеб. пос. / П.П. Глуценко, В.В. Пылин. – 2-е изд. – СПб. : Питер, 2005. – С. 17.
45	Жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр	Правознавство : слов. термінів / [за ред. В.Г. Гончаренка]. – К. : Юрисконсульт, КНТ. – 2007. – С. 556.
46	Сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр; основні ознаки: демографічна; територіальна; інтелектуально-вольова; економічна правосуб'єктність; наявність соціально зумовлених інтересів	Батанов О.В. Територіальна громада / О.В. Батанов // Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученко]. – К. : Юридична думка, 2007. – С. 881.
47	За сутністю – такий колектив людей, у якому міжособистісні відносини зумовлені громадсько ціннісним та особистісно значущим змістом спільної діяльності – вирішенням питань місцевого значення; за змістом – це первинний суб'єкт муніципальної влади, основний носій функцій і повноважень місцевого самоврядування; за формою – це вид територіальної спільності, 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 у їх межах, володіють у них певною нерухомістю, сплачують комунальні податки тощо	Батанов О.В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні / О.В. Батанов // Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : моногр. / О.В. Батанов ; [відп. ред. М.О. Баймуратов]. – К. : Юридична думка, 2010. – С. 299

Під час аналізу наукових джерел з'ясовано, що видову характеристику територіальних громад розкрили у своїх наукових працях М. Баймуратов та Ю. Сосновських, основні напрями і види діяльності територіальних громад, проблеми їх класифікації – О. Батанов. Формуванню та функціонуванню міської територіальної громади, зокрема, організаційно-правовим, інформаційним та економічним аспектам присвятили фундаментальні та науково-прикладні дослідження О. Батанов, О. Безуглий, В. Куйбіда, С. Саханенко, територіальним громадам у містах з районним поділом – В. Борденюк та малих міст – Л. Дубиківський і Г. Охріменко, нетрадиційним етнічним грома-

дам у великих містах України – О. Малиновська. Міська територіальна громада, за С. Саханенком [14, с. 365], є тією соціальною спільністю, яка утворюється в межах сумісного проживання людей, об'єднаних єдиними інтересами, і за своїми внутрішніми якостями відрізняється від інших територіальних спільнот та діє в соціально-економічній, політичній, культурно-побутовій сферах.

Основу та функції сільської територіальної громади розкрили у наукових доробках О. Павлов, І. Прокопа, проблеми комплексної оцінки розвитку сільських територіальних громад – Ю. Молодожен, проблеми формування самодостатніх сільських територі-

альних громад в Україні як елементів територіальних систем – В. Вакуленко, В. Вітвицький, Г. Дець, В. Кравченко, А. Мельник, Г. Монастирський, М. Орлатий, зокрема, соціальний капітал і його форми в сільських громадах досліджувала Т. Осташко.

Прерогативу членства у територіальній громаді, зокрема, права негромадян та іноземців, право об'єднуватись у територіальну громаду для вирішення власних потреб, проблеми об'єднання декількох територіальних громад актуалізували у наукових роботах В. Борденюк, Я. Журавель, А. Матвієнко, А. Селіванов, Р. Хоменець. Спільним у полеміці є обґрунтування необхідності у дефініціях нормативно-правових актів чіткого розмежування понять “мешканці”, “жителі” та “члени територіальної громади”, а також відповідного визначення їх прав та обов'язків, що убезпечить від неправильного їх використання, зокрема, у виборчому законодавстві, статутах територіальних громад, визначенні суб'єктів реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні. Вирізне розмежування прав і повноважень територіальних громад та інших суб'єктів системи місцевого самоврядування у питаннях управління власністю, надання територіальним громадам права юридичної особи сприятиме підвищенню їх дієздатності.

Місце територіальної громади в політичній системі та системі місцевого самоврядування України розглядали М. Баймуратов, В. Гнєлорібов, В. Кампо, Б. Ковальчук, П. Кравченко та ін. До питання правосуб'єктності громади в контексті громадянського суспільства звертались Е. Пастернак, О. Сохацька, О. Сущинський. Територіальну громаду як особливий суб'єкт цивільного права, суб'єкт права комунальної власності та шляхи підвищення ефективності управління її ресурсним потенціалом вивчали В. Костерін, Ю. Мельник, Л. Музика, О. Первомайський, І. Федів, зокрема в частині дослідження ресурсного потенціалу сільських територіальних громад – О. Павлов. Практично малодослідженими на сьогодні залишаються питання класифікації напрямів, видів діяльності (О. Батанов, І. Бутко) та повноважень територіальних громад (С. Крижанівський), надаючи перевагу розгляду цих питань з позицій органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади.

Ця асиметрія проглядається також у висвітленні механізму відносин і партнерства територіальної громади з іншими суб'єктами, зокрема політичними партіями (О. Батанов), владою та бізнесом шляхом запровадження регуляторної політики (О. Бойко-Бойчук, А. Глушаєва, Р. Лісничка, Є. Матвійшин), неурядовими організаціями (О. Винников), публічною владою (В. Артеменко, А. Крусян, Р. Рукомеда, А. Ткачук), церквою (Л. Старецька).

Проблематика регламентації статусу територіальної громади у статутах, теоретико-методологічні питання щодо розробки та прийняття її статуту всебічно висвітлювали на сторінках наукових публікацій багато авторів, серед яких О. Батанов, О. Бонцаревський, Ю. Величко, А. Гель, Є. Глухачов, П. Гураль, М. Данількевич, О. Лазор, В. Кравченко, І. Куліченко, Н. Линник, Ю. Наврузов, Ю. Сурмін, А. Ткачук, У. Фурман та інші, проте широкого практичного застосування ці акти так і не набули. З огляду на необхідність прийняття статуту, в Україні цей процес не став поширеним. Так, за даними Міністерства юстиції України, станом на 01.01.2008 р. із загальної кількості 11 521 територіальної громади лише 1458 (13%) зареєстрували статuti. Ще 13 територіальним громадам було відмовлено у реєстрації цих документів. За змістовим наповненням чинні статuti нагадують здебільшого стислий зміст Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”. Це означає, що територіальні громади потребують активізації не лише у кількісному вимірі щодо статутів, де лідером на сьогодні є територіальні громади Вінницької області, а й у якісному форматі цих документів. У цій частині заслуговує на увагу окреме видання, присвячене статуту сільської територіальної громади [16], а також аналіз статутів територіальних утворень вторинного територіального рівня на прикладі вивчення зарубіжного досвіду (А. Лазор, О. Лазор [9; 10]), оскільки більшість публікацій присвячена статутам міських територіальних громад. Водночас проблематика статутів територіальних громад у частині їх розробки та прийняття засвідчує формування нового напрямку – інституту статутного права, а саме статутного регулювання місцевого самоврядування в Україні.

Проблематика захисту прав територіальних громад, контролю за органами публічної самоврядної влади за невеликим винятком авторів О. Батанова, В. Борденюка, Ю. Ключковського, В. Рубцова, які вивчали окремі аспекти, як інститут захисту прав залишається поза увагою науковців. В умовах реформування правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування, а також зміни парадигми від вузької концепції поліцейського правозастосування до широкої концепції поліцейського обслуговування, як зазначає Н. Камінська [8], уможливорюється використання в Україні досвіду поліції зарубіжних країн у сфері комунального поліціювання за певними напрямками.

Урізноманітнення форм реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні та засобів його здійснення, детальніша їх регламентація та активніше використання з метою забезпечення ефективної участі населення у вирішенні місцевих справ, умож-

Держава та регіони

ливають формування та розвиток інституту форм та засобів безпосереднього виявлення. Високий рівень публікаційної активності спостерігається щодо тематики місцевих виборів, але здебільшого прерогатива надається характеристиці виборчої системи, загальним засадам місцевих виборів, оцінці виборчих перегонів, а не як механізму впливу громади на процес якісного формування органів місцевого самоврядування. У своїх розробках Л. Музика, О. Музика-Стефанчук, Н. Лебедська, В. Рубцов, К. Сладкова розкрили інші форми участі територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення, зокрема: муніципальні вибори, місцеві референдуми, консультації, опитування, загальні збори громадян,

громадські слухання, місцеві ініціативи. Вперше в Україні громадські слухання територіальної громади було проведено у Комсомольську на Полтавщині, що знайшло своє відображення на сторінках журналу "Місцеве самоврядування". Безумовно, що окремі нормативно-методичні видання, підготовлені здебільшого громадськими організаціями, є певним внеском щодо розвитку прав територіальних громад.

Ступінь реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні корелюється не лише з видом форми, а й з рівнем освіти та віком громадян. У цій площині цікавими видаються результати дослідження, проведеного російською дослідницею Н. Максимова (табл. 2) [11].

Таблиця 2

Реалізація права на участь у місцевому самоврядуванні, %

Освіта респондентів	Форми реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні		
	організація виборів	збори громадян	громадські ініціативи
Середня спеціальна	48,5	30,9	20,3
Вища	61,1	21,5	16,7

Рівень участі громадян у різних формах реалізації місцевого самоврядування, яких чинним законом про місцеве самоврядування передбачено 13, відрізняється також за віковими групами. Так, найвища активність (60,5%) спостерігається у людей віком 31–50 років, значно нижча (25,7%) – у громадян вікової групи 26–30 років. Пасивніше беруть участь у різних формах самоорганізації громадяни передпенсійного віку (18,6%). Відтак авторка наголошує на необхідності серйозної роботи органів місцевого самоврядування серед населення щодо роз'яснення сутності місцевого самоврядування, формування основ усвідомленої участі населення в його здійсненні, створення умов для реалізації прав громадян, розширення можливостей залучення населення до вирішення питань місцевого самоврядування.

Активність авторів публікацій щодо пошуку шляхів розвитку територіальних громад є значно вищою, аніж стосовно з'ясування причин гальмування їх розвитку (А. Афонін, В. Скиба). Стверджуючи, що хворобу можна вилікувати тоді, коли знаєш діагноз, зауважимо, що з територіальними громадами виходить ледь не навпаки. Оскільки пошуками оптимальних моделей розвитку територіальних громад, механізмів їх активізації займалось чимало науковців, зокрема, В. Алексєєв, С. Друзюк, І. Куліченко, дослідженням технологій забезпечення їх розвитку, а саме культурного – О. Буценко, соціального-економічного – І. Алмазі, В. Белинська, Л. Борейко, О. Вінніков, В. Котляренко, Г. Монастирський, Г. Морозова, О. Надрага. Оригінальними є напрацювання щодо піднесення територіальної громади в Україні через розвиток гро-

мадської філантропії (Я. Рогалін), шляхом експериментування в окремих регіонах та адаптації їх результатів у загальнодержавних реформах (А. Гук). Чи не найбільша кількість публікацій присвячена висвітленню стратегічного плану розвитку територіальної громади (Р. Брусак, Т. Гладченко, Г. Дробенко, П. Мавко, В. Нудельман, І. Санжаровський, Ю. Свірський, В. Пархоменко, В. Прошко та ін.).

Потрібним і важливим є вивчення світового досвіду організації сталого розвитку територіальної громади, відтак актуальним є проведення наукових порівняльно-правових досліджень різних аспектів цього інституту в окремо взятих країнах із залученням нового рівня порівняльної методології. Ця сфера наукових знань, що дедалі розширюється і має практичне спрямування, пов'язана з оптимізацією місцевого самоврядування, а також із розробкою чітко визначених рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства України у частині розвитку територіальних громад, що певною мірою містять наукові доробки О. Батанова, О. Безуглого, А. Дуди, В. Кампо, О. Лазор, О. Лазора, О. Лиски, Е. Прамбека, В.Ю. Росіхіної, К. Рубановського, І. Шелепницької, І. Шумляєва та інших дослідників.

IV. Висновки

Предмет проведених наукових досліджень стосовно територіальних громад можна класифікувати за такими напрямками:

- вивчення та узагальнення історико-правового досвіду становлення територіальних громад;
- розроблення теоретичних основ щодо ролі територіальної громади як інституту в системі місцевого самоврядування;

- з'ясування елементів внутрішнього та зовнішнього середовищ територіальної громади, що розкривають її сутність та визначають напрями її розвитку.

Література

1. Баймуратов М.О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення / М.О. Баймуратов // Юридична освіта і правова держава : зб. наук. пр. – О. : Астропринт, 1997. – С. 96–100.
2. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія / О.В. Батанов. – К. : Ін Юре, 2003. – 512 с.
3. Батанов О.В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні // Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / О.В. Батанов ; [відп. ред. М.О. Баймуратов]. – К. : Юридична думка, 2010. – С. 287–330.
4. Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений : в 3 т. / А.И. Васильчиков. – СПб. : Типограф. Г. Мюллера, 1869. – Т. 1. – 352 с.
5. Грушевський М.С. Історія України-Руси : в 11 т. : в 12 кн. / М.С. Грушевський. – К. : Наук. думка, 1991. – Т. 1. – 736 с.
6. Драгоманов М.П. "Передне слово до громади" про державну організацію / М.П. Драгоманов // Хрестоматія з історії політичних вчень / [упоряд. О.М. Уривалкін]. – К. : Дакор, 2008. – С. 339–344.
7. Каменская Г.В. Альтзузиус Йоханнес / Г.В. Каменская // Федерализм : энциклопедия. – М., 2000. – С. 46–47.
8. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. / Н.В. Камінська. – К. : КНТ, 2010. – С. 117–124.
9. Лазор О.Д. Статуту повіту та воєводства: з досвіду Республіки Польща / О.Д. Лазор, А.О. Лазор // Новітні тенденції розвитку демократичного врядування: світовий та український досвід : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 30 трав. 2008 р.) : у 2 т. – К. : НАДУ, 2008. – Т. 2. – С. 179–181.
10. Лазор О.Д. Статутне регулювання місцевого самоврядування: досвід зарубіжних держав / О.Д. Лазор // Державне та муніципальне управління : зб. наук. пр. АМУ. – 2008. – Вип. 4 (6). – С. 273–280.
11. Максимова Н.В. Участие населения в осуществлении местного самоуправления / Н.В. Максимова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 5. – С. 19.
12. Основи етнодержавознавства : підруч. / [за ред. Ю.І. Римаренка]. – К. : Либідь, 1997. – 656 с.
13. Панейко Ю.Л. Теоретичні основи самоврядування / Ю.Л. Панейко. – Л. : Літопис, 2002. – 196 с.
14. Саханенко С.Є. Міська територіальна громада: проблеми дефініції / С.Є. Саханенко // Вісник УАДУ. – 2000. – № 2. – С. 365–374.
15. Саханенко С.Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування : монографія / С.Є. Саханенко. – О. : ОФ УАДУ, 2001. – 380 с.
16. Статут сільської територіальної громади / [В.А. Зацарний, В.С. Куйбіда, О.С. Ігнатенко, М.К. Орлатий, С.С. Нешик, В.І. Рябоконт та ін.]. – К., 2003. – 64 с.
17. Франко І.Я. Що таке громада і чим вона повинна бути? / І.Я. Франко // Твори : у 50 т. – К. : Наук. думка, 1985. – Т. 44. – Кн. 2. – С. 175–180.
18. Черкаський І. Громадський (копний) суд на Україні-Русі XVI–XVIII ст. / І. Черкаський // Праці комісії для виучування історії західно-руського та українського права. – К., 1928. – Вип. 4/5. – С. 72–78.
19. Яницький О.Н. Территориальные общности в экологической структуре города / О.Н. Яницький // Проблемы развития социально-демографических групп и социально-территориальных общностей : сб. тр. ВНИИСИ. – М., 1986. – Вип. 4. – С. 66–74.