
І. І. Бодрова, кандидат юридичних наук, провідний науковий співробітник Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Концептуальні підходи визначення поняття територіальної громади

Провідне місце в запровадженій в Україні системі місцевого самоврядування посідають територіальні громади. Визнання на найвищому законодавчому рівні територіальної громади як джерела самостійної форми публічної влади в Україні, первинного суб'єкта, носія функцій і повноважень місцевого самоврядування вимагає формування та функціонування громади не як простої сукупності жителів певного населеного пункту, а як дієздатного суб'єкта, соціально і політично активного, самодостатнього з точки зору забезпечення матеріально-фінансовими ресурсами, спроможного на ефективне та відповідальне управління власними справами, а також потребує узгодження його статусу з правовим статусом інших суб'єктів місцевого самоврядування, побудови ефективної системи розподілу функцій та повноважень місцевого самоврядування. Тому прийняття Конституції України 1996 р. актуалізувало подальшу законодавчу регламентацію функціонування територіальних громад та активізувало науково-теоретичні та практико-прикладні дослідження по-

© Бодрова І. І., 2004

няття і правового статусу цього суб'єкта місцевого самоврядування.

У юридичній науці поняття «територіальна громада» не мало і не має єдності визначень та підходів дослідження. Серед усього їх кола умовно можна вирізнити такі концептуальні підходи, як територіальний, інтелектуально-комунікативний, публічно-правовий та комплексний. Виокремлення їх базується на визнанні науковцями тієї або іншої ознаки територіальної громади або їх сукупності як основоположної, понятійно-утворюючої.

Територіальний підхід до визначення поняття територіальної громади пов'язаний з використанням такої характеристики, як постійне проживання осіб на території певного населеного пункту, і відповідним застосуванням термінів «населення», «жителі», «громадяни, які мешкають на території», «територіальний колектив» тощо. Зокрема, М. І. Корнієнко визначає територіальний колектив як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, ототожнюючи його з населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці¹. В. М. Кампо вказує, що початковим суб'єктом місцевого самоврядування фактично виступає територіальний колектив в особі жителів села, селища або міста². Ю. О. Тихомиров вживає термін «соціальна спільнота», під яким розуміє населення міст, сіл тощо³. Цей підхід був використаний і законодавцем: у ч. 2 ст. 1 Закону України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» він визначає територіальну громаду як 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 центр⁴. Як базове таке

¹ Див.: *Корнієнко М.* Пошук варіантів місцевого самоврядування ще продовжується // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1994. – Вип. 4 (9). – С.17.

² Див.: *Кампо В.* Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1993. – Вип.1-2 (4-5). – С.70–71.

³ Див.: *Тихомиров Ю. А.* Публічне право: Учебник. – М.: БЕК, 1995. – С.118.

⁴ Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

визначення використовується в багатьох сучасних дослідженнях проблем місцевого самоврядування.

Вказаний підхід до визначення поняття територіальної громади дозволяє сформулювати дві інституціоналізуючі ознаки цього суб'єкта місцевого самоврядування — інтеграційну, що характеризує громаду як сукупність фізичних осіб, причому законодавче застосування узагальнюючого терміна «жителі» надає підстави включити до її складу не лише громадян України, але й іноземних громадян і осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах; та територіальну, що розкриває формування громади як сукупності тих осіб, що пов'язані з територією відповідного населеного пункту фактом постійного проживання. Крім того, він створює підстави встановлення видів територіальних громад (територіальна громада села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл; територіальна громада селища; територіальна громада міста; територіальна громада району в місті¹) та визначення територіальної основи їх функціонування (територія окремого села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, а також кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр, у разі добровільного об'єднання громад).

Застосування територіального підходу до визначення поняття територіальної громади дає підстави уявити громаду як

¹ У науковій літературі застосовуються й інші підходи до класифікації територіальних громад. Див.: *Іванов С. Н., Югов А. А.* Территориальные коллективы в системе социалистического самоуправления советского народа: XXVII съезд КПСС и повышение эффективности конституционного регулирования: Межвузовский сборник научных трудов. — Свердловск: Изд-во Свердловского юридического института, 1988. — С. 94; *Орзих М.* Самоврядні території в системі державного устрою України // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1993. — Вип. 1-2 (4-5). — С. 65–67; *Баймуратов М. О.* Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України // Муніципальне право України: Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фризького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 125; *Батанов О. В.* Територіальні громади як первинні суб'єкти місцевого самоврядування: проблеми класифікації // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. — Одеса: Юридична література, 2002. — Т. 1. — С. 141–142; та ін.

певну соціально-територіальну спільноту, але й вимагає розмежування її з іншими спільнотами, які також можуть бути сформованими за територіальним принципом. При цьому використовуються як кількісні, так і якісні показники. Перші відбивають відмінність територіальної громади за чисельністю жителів певного населеного пункту, серед інших виокремлюються особливості правового статусу, юридичного зв'язку з територією функціонування, місця в політико-територіальній організації суспільства¹.

Разом з цим територіальний підхід до визначення поняття територіальної громади видається дещо звуженим, оскільки, як вказує Ю. Наврузов, всю систему стосунків між індивідуумами, які є членами громади, зводить лише до належності або неналежності до певної території². При цьому, зазначає М. О. Баймуратов, втрачається соціально-правова сутність феномену територіальної громади, який полягає в розумінні населення як локального співтовариства громадян (місцеве співтовариство), об'єднаних спільною діяльністю, інтересами, цілями щодо задоволення потреб, пов'язаних з побутом, середовищем проживання, дозвіллям, навчанням, вихованням, спілкуванням³.

Більш повним, на погляд цих вчених, і таким, що доповнює попередній, є той підхід, що розглядає територіальну громаду як особливу соціальну спільноту, засновану на спільності інтересів і потреб осіб, які складають її, системності зв'язків і відносин між ними, і який у зв'язку з цим можна визначити як інтелектуально-комунікативний. Зокрема, Ю. Наврузов

¹ Див.: *Выдрин И.* Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты) // Правоведение. — 1992. — № 4. — С. 88.

² Див.: *Наврузов Ю. В.* Системне визначення поняття категорії «громада» // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. УАДУ (Львівський філіал) / За заг. ред. А. О. Чемериса. — Львів: ЛФ УАДУ; Кальварія, 2000. — Вип. 4. — С. 223–224.

³ Див.: *Баймуратов М. О.* Територіальні громади: конституційні, законодавчі та наукові аспекти регламентації // Матеріали науково-практичної конференції «Теоретичні та практичні питання реалізації Конституції України: проблеми, досвід, перспективи». 25 червня 1997 р., Київ / Упорядник Ю. М. Прошевий. — Х.: Право, 1998. — С. 10.

характеризує територіальну громаду як певний соціальний організм, визначальною ознакою якого є узгодженість, гармонійність суспільних і індивідуальних потреб та інтересів¹. Саме за умови існування такої узгодженості і спільності громада, вказує П. П. Білик, має право і можливість існувати².

Дійсно, уявлення про територіальну громаду як не просту сукупність мешканців певного населеного пункту, а відносно усталену і цілісну соціальну спільноту вимагає знаходження і вивчення дії інтеграційного чинника не в зовнішніх обставинах, а в особливостях самої соціальної матерії територіальної громади. Він породжує такі відносини і зв'язки між членами громади, які, з одного боку, обумовлюють її своєрідність, а з другого — об'єднують членів громади в єдину соціальну спільноту. Як такий інтеграційний чинник виступають різноманітні, різнопланові та різнорівневі інтереси, що формуються і реалізуються в межах територіальної громади. Вони виступають формою ставлення осіб — членів громади до своїх потреб і визначаються суспільно-історичними умовами їх проживання на території певного населеного пункту. Інтереси стають і причиною соціальної взаємодії. Різноманітність соціальних зв'язків і відносин між членами територіальної громади зумовлює формування та функціонування громадської інфраструктури громади, до якої можна віднести різні організаційні форми та інститути, спрямовані на задоволення потреб та інтересів членів громади, — громадські об'єднання, засоби масової інформації, органи самоорганізації населення, підприємства, організації, суб'єкти підприємницької діяльності тощо. У зв'язку з цим застосування інтелектуально-комунікативного підходу вимагає розмежування територіальних громад з об'єднаннями громадян, на що в науковій літературі вже зверталася увага³.

¹ Див.: *Наврузов Ю.* Системне визначення поняття категорії «громада». — С. 227.

² Див.: *Білик П. П.* Проблеми дефініції територіальної громади як ознаки правової сутності «регіону» // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 2001. — № 1. — С.145.

³ Див.: *Баймуратов М. О.* Функції і повноваження територіальних громад // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. — Одеса: Юридична література, 2002. — Т. 1. — С.112-113.

Важливу інституціоналізуючу територіальну громаду роль виконують місцеві інтереси — інтереси територіальної громади. Вони, як зазначає П. П. Білик, не можуть бути ототожненими з інтересами населення території, з інтересами окремих громадян, які проживають у певній місцевості, інтересами особистості і всього населення¹. Інтереси територіальної громади мають колективний характер і не дорівнюють простій сукупності інтересів індивідуальних. Вони отримують такий характер внаслідок спільного мешкання осіб — членів громади на території певного населеного пункту. Місцеві інтереси, зароджуючись у кожній окремій особистості, первісно усвідомлюються як такі, що є спільними з іншими особами і можуть бути реалізованими лише за допомогою колективних дій. При цьому важливими психологічними чинниками формування територіальної громади стають усвідомлення особою важливості і спільності місцевих інтересів, самоідентифікація її як члена цієї спільноти — носія місцевих інтересів, готовність особи в разі необхідності підпорядковувати свої інтереси колективним і розуміння нею того, що в реалізації місцевих інтересів реалізується і її індивідуальний інтерес, здатність своїми активними діями якщо не реалізовувати, то сприяти реалізації місцевих інтересів, розуміння значущості цих дій і готовність нести за це відповідальність.

Місцеві інтереси, зумовлені соціально-економічними, територіальними, історичними та іншими особливостями існування та функціонування територіальних громад, спрямовуються на забезпечення належних умов життєдіяльності і розвитку цих соціальних спільнот. Власне такі інтереси визначаються і гарантуються державою як публічно-правові, відокремлюються від інтересів державних. Сферою їх дії є місцеве господарство, благоустрій населених пунктів, соціальне забезпечення та захист населення, екологічна, протипожежна безпека, забезпечення правопорядку, питання комунальної власності, місцевих бюджетів та фінансів тощо. Проте розмежування цих інтересів з інтересами державними викликає певні труднощі, оскільки будь-яке загальне питання є в той же самий час і місцевим для кожної окремої території, і,

¹ Див.: *Білик П. П.* Проблеми дефініції територіальної громади як ознаки правової сутності «регіону». — С.145.

навпаки, у вирішенні багатьох місцевих питань бере участь загальнодержавний інтерес¹.

Отже, місцеві інтереси, здатність їх опрацювати і реалізувати є тією новою якісною ознакою, яку отримує територіальна громада як цілісна соціальна спільнота і яка не лише інституціоналізує громаду, а й виступає одночасно і її породженням. Дослідити дію місцевих інтересів, розкрити сутнісний аспект поняття територіальної громади як особливої цілісної соціальної спільноти дозволяє інтелектуально-комунікативний підхід. Його застосування надає змогу встановити такі інституціоналізуючі громаду ознаки, як інтелектуально-комунікативна, котра передбачає наявність місцевих інтересів, що є колективними інтересами територіальної громади, та системи різноманітних інтересів, соціальних зв'язків і відносин, яка існує в межах громади, а також історико-культурна ознака, котра пов'язана з наявністю у територіальній громаді певних соціокультурних надбань (історії, звичаїв, традицій, свят тощо), які вшановуються як особлива цінність і відбиваються, зокрема, у символіці територіальних громад.

Територіальний і інтелектуально-комунікативний підходи мають важливе значення для розкриття поняття територіальної громади, але характеризують громаду у її статичі. Функціонально-цільова активність, що є змістовним аспектом поняття громади, може бути дослідженою лише при застосуванні публічно-правового підходу. Він тісно пов'язаний з вже зазначеними підходами. В основі правової, в тому числі й конституційної, інституціоналізації територіальних громад лежить визнання та гарантування місцевих інтересів як публічно-правових, а їх носіїв — територіальних громад — як суб'єктів, здатних до цілеспрямованої діяльності щодо їх реалізації. Місцеві інтереси стають інтеграційним чинником побудови цілісної системи місцевого самоврядування². Так,

¹ Див.: *Кизеветтер А. А.* Местное самоуправление в России. — М.: Типография Императорского Московского Университета, 1910. — С. 146.

² На відміну від загальної системи, яка є утворенням комплексним, ознакою цілісності, вказує М. І. Корнієнко, наділена лише система місцевого самоврядування певного села, селища або міста (Корнієнко М. І. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування // Муніципальне право України: Підручник / За ред. Погорілка В. Ф., Фрицького О. Ф. — К.: Юрінком Інтер, 2001.— С. 89).

дія місцевих інтересів в інституційній підсистемі зумовлює формування та функціонування таких інститутів, які відповідають вимогам ефективного та оптимального їх задоволення, в тому числі й використання тих чи інших форм здійснення місцевого самоврядування. У функціонально-компетенційній підсистемі місцеві інтереси визначають зміст питань місцевого значення, важливість і пріоритетність їх вирішення, а реалізація місцевих інтересів — основні напрямки діяльності суб'єктів місцевого самоврядування. Вони стають основною причиною здійснення більшості юридично значущих дій; як зазначає В. І. Бирлєдяну, за допомогою задоволення або незадоволення місцевих інтересів формується певне емпіричне поле опрацювання загальноприйнятих локальних правил поведінки, спрямованих на вирішення питань місцевого значення¹. Така модель дозволяє, вважає П. П. Білик, трансформувати проблеми муніципального управління з рівня надбудови на базовий рівень. При цьому функції самоврядування виступають не як результат розподілу та децентралізації влади і управління, а як похідна від колективних інтересів територіальних громад². Це є принципово важливим з точки зору побудови нової демократичної державності в Україні — не держава і органи влади ставлять завдання перед людиною, а сама вона висуває певні вимоги до органів влади, її потреби й інтереси стають визначальним чинником їх діяльності.

Застосовування публічно-правового підходу дозволяє встановити місце і роль територіальної громади в системі місцевого самоврядування й організації публічної влади в цілому та вимагає розмежування її з іншими суб'єктами місцевого самоврядування.

Територіальні громади виступають, як зазначає Ю. М. Тодика, самостійним джерелом публічної недержавної (муніципальної) влади, і ця ідея покладена в основу усієї моделі

¹ Див.: *Бирлєдяну В. И.* Публично-правовые интересы населения муниципального образования: Дис...канд. юрид. наук: 12.00.02. — Саратов, 1998. — С. 50–51.

² Див.: *Білик П. П.* Проблеми дефініції територіальної громади як ознаки правової сутності «регіону». — С. 146.

місцевого самоврядування, що реалізується в Україні¹. Публічна влада територіальної громади, обмежуючись територією певного населеного пункту, поширюється на всіх осіб, що перебувають на цій території. Вона спрямовується на вирішення питань місцевого значення і реалізується територіальною громадою безпосередньо, а також через створені нею органи місцевого самоврядування на основі власної самостійної та достатньої матеріально-фінансової бази.

Процесом реалізації належної громаді влади виступає специфічна форма управління, яка має характер самоврядування, тобто такого управління, суб'єкти і об'єкти якого співпадають. Самоврядна діяльність територіальної громади характеризується наявністю та власним змістом таких її елементів, як цілі, завдання, функції, компетенція, форми діяльності. Філософські та загальносоціальні основи теорії управління дають підстави визначити особливість територіальної громади — суб'єкта управління як такого, що, з одного боку, здійснює самодіяльність, саморегулювання та самоорганізацію, а з другого — перебуває у сфері упорядковуючого впливу з боку держави, виступаючи об'єктом зовнішнього стосовно нього управління. Ця особливість втілюється у підзаконному характері діяльності територіальної громади — вона реалізує своє право на здійснення місцевого самоврядування лише в межах Конституції та законів України.

Отже, хоча в сучасних дослідженнях поняття територіальної громади здебільшого панує той підхід, за яким визначення його надається окремо від зазначення особливих ознак правового статусу цього суб'єкта², публічно-правовий підхід надає підстави уявити громаду як первинний колективний суб'єкт місцевого самоврядування, який має право і реальну здатність на самодіяльність шляхом реалізації наданої компетенції щодо самостійного вирішення питань місцевого значення на підставі власної матеріально-фінансової бази,

¹ Див.: *Тодыка Ю. Н.* Основы конституционного строя Украины: Учебное пособие. — Х.: Факт, 1999. — С. 80.

² Підстави для цього надав законодавець, який не увів інституціоналізуючі територіальну громаду ознаки, що впливають з її правового статусу, до визначення громади.

на самоорганізацію за допомогою форм безпосередньої і представницької демократії та на саморегулювання шляхом прийняття локальних нормативно-правових актів у межах Конституції і законів України. Вказаний підхід дозволяє також встановити такі ознаки громади, як, по-перше, функціонально-цільова, що передбачає особливий зміст діяльності територіальної громади і виявляється у її самостійних функціях та компетенції; по-друге, організаційна ознака, яка розкриває самоорганізацію територіальної громади шляхом запровадження організаційної системи — сукупності інститутів і форм здійснення місцевого самоврядування; по-третє, нормативна ознака, що характеризує саморегулювання територіальної громади шляхом прийняття локальних нормативно-правових актів, особливе місце серед яких посідає статут територіальної громади; по-четверте, майнова ознака, що встановлює наявність у територіальної громади матеріально-фінансової основи, яка перебуває у її власності.

Вищепроаналізовані територіальний, інтелектуально-комунікативний та публічно-правовий підходи до визначення поняття «територіальна громада» надали змогу встановити основні інституціоналізуючі і понятійно-утворюючі ознаки територіальної громади — інтеграційну, територіальну, інтелектуально-комунікативну, історико-культурну, функціонально-цільову, організаційну, нормативну та майнову. Кожен з цих підходів має достатні об'єктивні, в тому числі і законодавчі, підстави застосування. Проте взяті окремо вони розкривають лише один з аспектів поняття «територіальна громада». Повне ж розкриття його можливе лише шляхом поєднання їх у єдиному, комплексному підході. Такий підхід був застосований, зокрема, В. І. Кравченком, який визначає територіальну громаду як сукупність громадян, що спільно проживають у міському або сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус¹. Н. І. Руда характеризує територіальну громаду як визнану законом групу людей, що володіє правом на місцеве самоврядування і виражає свою волю у самостійному розв'язанні

¹ Див.: *Кравченко В.* Місцеві фінанси: Навчальний посібник. — К.: Знання, 1999. — С. 77, 82.

місцевих справ, єдиному зверненні до державних органів і посадових осіб місцевого самоврядування¹.

Найбільш розгорнуте визначення територіальної громади було запропоноване О. В. Батановим: це територіальна спільність, що складається з фізичних осіб — жителів, які постійно проживають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду жителів кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на цій території нерухомим майном, сплачують комунальні податки і пов'язані територіально-особистими зв'язками системного характеру². Але слід погодитися з П. М. Любченком у тому, що це визначення не позбавлене деяких дискусійних моментів, зокрема, щодо включення до складу членів територіальної громади поряд з особами, які постійно проживають, також осіб, які працюють на цій території або мають нерухоме майно, або є платниками комунальних податків³.

Отже, вивчення соціально-територіальної сутності та публічно-правової природи територіальної громади дозволяє охарактеризувати її як специфічний первинний колективний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з громадян України, іноземних громадян й осіб без громадянства, об'єднаних фактом постійного проживання на території населеного пункту (села, селища або міста) та спільністю місцевих інтересів, наділений гарантованим державою

¹ Див.: Руда Н. І. Територіальна громада — суб'єкт конституційно-правових відносин: теоретичний та історичний аспекти // Правова держава: щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 2001. — Вип. 12. — С. 236.

² Див.: Батанов О. В. Територіальні громади як первинні суб'єкти місцевого самоврядування в Україні: Проблеми класифікації // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. — Одеса: Юридична література, 2002. — Т. 1. — С. 137.

³ Див.: Любченко П. М. Територіальна громада: проблеми регулювання правового статусу // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. — Х.: Право, 2002. — Вип. 2. — С. 54.

правом самостійно на підставі власної матеріально-фінансової основи в межах Конституції і законів України вирішувати питання місцевого значення в різних формах реалізації компетенції.

Розглянуті концептуальні підходи визначення поняття територіальної громади можуть бути використані у подальшій науково-дослідницькій роботі, а встановлені за їх допомогою результати — при вдосконаленні законодавчого регулювання правового статусу територіальних громад та в навчально-методичній роботі.