

УДК 342.25 (045)

В.М. Малишко,
кандидат юридичних наук,
доцент

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Стаття торкається важливої проблеми – правових засад територіальних громад як основи місцевого самоврядування. Аналізується історія появи територіальних громад, дається їх визначення та характерні ознаки. Автор приходить до висновку щодо функціонального призначення територіальних громад в Україні та вдосконалення українського законодавства місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, функції територіальних громад.

Після проголошення незалежності України, прийняття чинної Конституції України, конституційної реформи та повернення до старої редакції Конституції України 1996 року в Україні відбуваються радикальні процеси демократизації суспільства і держави. Складовою частиною процесу демократизації української держави є визнання і гарантування місцевого самоврядування в Україні.

У процесі становлення цього важливого інституту виникають відповідні проблеми щодо його доцільності й природи, продовжується формування його системи, але все відчутнішим стають результати його функціонування на території територіальних громад України.

Визнання територіальних громад первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, надання якісно нового статусу місцевим радам та утворення одноособових інститутів місцевого самоврядування – сільських, селищних, міських голів – змінило не лише механізм здійснення публічної влади на місцях, а й політичну систему всього суспільства.

Мета даної статті полягає в аналізі чинного законодавства відповідно до правових засад функціонування територіальних громад на території України. Виникнення, діяльність територіальних громад, їх правова природа та особливості функціонування становлять важливий аспект сучасного місцевого самоврядування в Україні.

Згідно зі ст.140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1].

Оскільки місцеве самоврядування виступає, насамперед, як вираження самоорганізації, самостійної діяльності, самодисципліни громадян, то його формування як цілісної системи в рамках усього товариства має відбуватися в першу чергу на її нижчих рівнях, у первинних осередках [2, с.46].

У зв'язку з цим, у системі місцевого самоврядування основним виразником його інтересів є місцеве співтовариство, визначене як територіальна громада.

Територіальна громада в Україні з її звичаями і традиціями має ознаки глибокої давнини.

Еволюцію територіальної громади в період Київської Русі досліджував

М. Грушевський простежив процес розвитку територіальної громади, починаючи з родин та родів, і показав, як на певному етапі розвитку родинні зв'язки слабшали і 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, зв'язані спорідненням і творили громаду" [3, с.352].

"Руська Правда" вже досить конкретно регулювала діяльність верви (територіальної громади). У джерелах знаходимо відомості, що "Руська Правда" прямо говорить про верв або має її на увазі у 15 статтях. У них вона виразно значиться як територіальна організація сільського населення з конкретно визначеними функціями. На це передусім вказує велика територія, яку займає верв, що закріплено в "Руській Правді" [4, с.236].

Протягом усього свого існування територіальна громада в Україні здійснювала низку важливих функцій, що забезпечували життєдіяль-

ність села чи міста. Серед них найважливіші: забезпечення правопорядку на своїй території, безпека всіх членів громади та збереження рухомого і нерухомого майна, а також господарська, соціального захисту, культурно-просвітницька функції.

Господарська функція територіальної громади диктувалася її відповідним способом виробництва та економічною базою. Територіальні громади володіли маєтками і майном. Громадським маєтком вважалися ті об'єкти, прибуток з яких йшов на потреби й видатки всіх односельців – членів громади, а громадським майном – речі, що служили кожному членові громади. Сюди входили "польова власність" (орні землі, сінокоси, полонини, толоки, городи, сади, пасіки, стави) і будівлі (громадська хата, школа, церква, плебанія, корчма, тюрма, млин, сукновальня тощо).

Пройшовши великий історичний шлях, разом із становленням Української держави, територіальна громада отримала своє законодавче закріплення. Відповідно до ст.1 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” територіальна громада – жителі, об'єднанні 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 [5].

В юридичній літературі можна виділити ряд спроб охарактеризувати територіальну громаду. Так, В.І. Фадеєв трактує місцеве самоврядування як право громадян, місцевого співтовариства (населення даної території) на самостійне завідування місцевими справами [6, с.32]. М.О. Краснов говорить про місцеве співтовариство як про сукупність людей, котрі складають населення самоврядних одиниць [7, с.7].

Ю.О. Тихомиров вживає термін „соціальна спільнота” під яким він розуміє населення міст, сіл, тощо [8, с.118]. Ототожнення територіального колективу з населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці робить М.І. Корнієнко, котрий визначає такий колектив як первинний суб'єкт місцевого самоврядування [9 с.17]. На думку В.М. Кампо, початковим суб'єктом місцевого самоврядування фактично виступає територіальний колектив в особі жителів села, селища або міста [10, с.70-71].

Підсумовуючи наведений аналіз різних підходів, можна визначити такі основні ознаки територіальної громади, що закріплені в законодавстві України [11]:

1) територіальна – спільне проживання осіб (жителів), які входять у громаду на певній території;

2) інтегративна – територіальна громада виникає на основі об'єднання всіх жителів, які мешкають на певній території незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави, тобто членами територіальної громади можуть бути громадяни даної держави, а також іноземні громадяни, особи без громадянства, котрі постійно мешкають на певній території;

3) інтелектуальна – в основі конституювання територіальної громади лежать спільні інтереси жителів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектра системних індивідуально-територіальних зв'язків;

4) майнова – територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності;

5) фіскальна – члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів.

Систему законодавства про територіальну громаду як основу місцевого самоврядування складають: Конституція України; Європейська хартія місцевого самоврядування; Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” інші закони, декрети та положення Кабінету Міністрів України, укази Президента України та інші нормативно-правові акти, що регулюють відносини у сфері місцевого самоврядування.

Відповідно до ч.1 ст.140 Конституції України, що містить визначення місцевого самоврядування, можна виділити такі види територіальних громад [1]:

а) територіальну громаду села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів декількох сіл;

б) територіальну громаду селища;

в) територіальну громаду міста.

Такі самі види територіальних громад виявляються при аналізі положень п.1 ст.6 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”. Пункти 2-4 цієї статті на законодавчому рівні регламентують правила укрупнення (об'єднання) і роз'єднання територіальних громад у сільській місцевості. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати спільні органи місцевого самоврядування й обирати спільного сільського голову. Таке рішення є згодою на утворення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна. Вихід зі складу сільської громади здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади.

Видова характеристика територіальних громад має не тільки наукове, але і велике практичне

не значення. Кожен вид громад, особливо сільські і міські, відрізняються своїми особливостями організації повсякденного життя, має свої соціологічні, економічні, культурологічні характеристики, специфічні інтереси, які формуються на їхній базі, що безпосередньо впливають на існування цих важливих соціальних спільнот, реалізацію ними функцій і повноважень, закріплених у законодавстві.

Розглядаючи питання правових засад територіальних громад, неможливо обійти важливий елемент – притаманні їм функції.

Функції територіальних громад – це основні напрями та види діяльності цих колективів щодо реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, які виражають волю й інтереси місцевих жителів і забезпечують здійснення ними взаємовідносин з державою, її органами, суб'єктами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України.

Комплекс об'єктивних функцій територіальних громад складають політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні функції, які мають важливе інтегративне значення для системи функцій самого місцевого самоврядування.

Політичні функції виявляються в забезпеченні реалізації громадянами конституційного права брати участь в управлінні державними та громадськими справами. Ці функції полягають у формуванні громадянами органів місцевого самоврядування. Останні не є агентами держави і не пов'язані політичними завданнями. Тому до територіальних громад віднесені лише ті функції, які держава може виділити без загрози для власної політичної єдності. Наділення місцевого самоврядування конституційними повноваженнями забезпечує механізм широкої участі територіальних громад у прийнятті рішень.

Економічні функції територіальних громад спрямовані на створення локального сектора економіки. Вони полягають: у розгляді і вирішенні економічних питань місцевого значення, діяльності щодо утворення, реорганізації та ліквідації комунальних підприємств, а також у здійсненні контролю за їх діяльністю; у виконанні програм економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; затвердженні бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць та контролю за їх виконанням тощо.

Соціальні і культурні функції виявляються в систематичному вирішенні різноманітних соціально-культурних питань місцевого значення, реалізації програм соціально-культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Так, до представниць-

ких органів територіальних громад віднесене управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам, створення умов для розвитку культури, сприяння відродженню осередків народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел тощо.

Функція територіальних громад щодо захисту навколишнього середовища полягає в створенні місцевих програм та участі у підготовці загальнодержавних та регіональних програм охорони довкілля. Члени територіальних громад, у порядку визначеному законодавством, мають право брати участь в обговоренні матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції екологічно небезпечних об'єктів та вносити пропозиції в державні та господарські органи з цих питань, а також у проведенні громадської екологічної експертизи тощо.

Основними формами діяльності територіальних громад є форми їх безпосереднього волевиявлення, які спрямовані на забезпечення здійснення територіальними громадами безпосереднього самоврядування в межах Конституції і законів України.

До форм безпосереднього волевиявлення територіальних громад, які одержали своє законодавче закріплення, належать місцеві вибори, референдуми, загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання.

Відповідно до Конституції України (ст.71, 141) територіальні громади сіл, селищ, міст на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають терміном на чотири роки депутатів сільських, селищних, міських рад, а також сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради і головує на її засіданнях.

Місцевий референдум є найвищою формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення. Він є також основним актом локальної нормотворчості територіальної громади, який дозволяє їй брати безпосередню участь в управлінні місцевими справами.

Загальні збори громадян за місцем проживання – це одна з форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. Під загальними зборами розуміється зібрання всіх або частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення.

Загальні збори громадян за місцем проживання скликаються сільськими, селищними, міськими головами, виконавчими органами відпо-

відних рад, органами територіальної самоорганізації населення для обговорення найважливіших питань, що зачіпають інтереси громадян, формування органів місцевого самоврядування та інші питання місцевого життя.

Право територіальної громади, її членів на місцеві ініціативи закріплено у ст.9 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". Це право означає можливість територіальної громади, ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-яке питання віднесене до відання місцевого самоврядування.

Територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатись з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування.

Можна зробити висновок, що правові засади територіальних громад України спрямовані на надання можливості мешканцям сіл, селищ та міст самостійно вирішувати питання місцевого значення. Для більш ефективної реалізації територіальною громадою своїх функцій необхідно вдосконалити правовий механізм застосування таких форм діяльності територіальних громад, як місцевий референдум та громадські слухання.

Література

1. Конституція України: Прийнята Верховною Радою України 28.06.1996р. // Відомості Верховної Ради – 1996.– №30. – Ст. 141.

В.Н. Малышко

Правовые основы территориальной общины как основы местного самоуправления в Украине.

Статья касается важной проблемы местного самоуправления – правовых основ территориальных общин. Анализируется история возникновения территориальных общин, даётся их определение и характерные признаки. Автор приходит к выводам функционального назначения территориальных общин в Украине и усовершенствования украинского законодательства.

V.N. Malyshko

This article regards important issues of modern formation local government – legal principles of territorial communities. Analyses the history of the emergence of local communities and gives their definition and characteristic features. The author makes conclusions considering the functional purpose of local communities in Ukraine and improvements of the Ukrainian legislations in this sphere.

2. Карлов А.А. Формирование института местного самоуправления. – К., 1993. – 230с.

3. Грушевський М. Історія України-Руси: В 11 т. – К.: Наук. думка, 1991.

4. Довженко В.И. Землеробство Древньої Русі. – К., 1961.

5. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні. Офіційне видання. – К.: Парламентське вид-во, 1997.

6. Фадеев В.И. Муниципальное право России. – М., 1994.

7. Краснов М.А. Введение в муниципальное право. – М., 1993.

8. Тихомиров Ю.А. Публичное право. – М., 1995.

9. Корнієнко М. Пошук варіантів місцевого самоврядування ще продовжується // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1994. – № 4. – С.17.

10. Кампо В. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування // Місцеве і регіональне самоврядування України. – 1993. – № 1,2. – С.70-71.

11. Муниципальное право України: Підручник / Кол. авт.; За ред.В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 59.