

УДК 352.07(477)  
JEL H70; H73

## РОЛЬ ТА МІСЦЕ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

**Р. Думін, аспірант**

*ORCID ID: 0009-0001-1546-8306*

*Львівський національний університет природокористування*

<https://doi.org/10.31734/economics2024.31.024>

### **Думін Р. Роль та місце територіальної громади в системі місцевого самоврядування України**

Досліджено феномен територіальної громади в контексті системи публічної влади України. Розкрито сутність поняття територіальної громади, а також виявлено ключові аспекти її формування та функціонування в сучасних умовах державотворення в Україні. Розглянуто основні концепції визначення сутності територіальної громади, встановлено, що вона є фундаментальним суб'єктом місцевого самоврядування, який володіє повноваженнями та відповідальний за вирішення питань місцевого значення. Визначено складові елементи органів місцевого самоврядування в Україні.

Зосереджено увагу на ролі територіальних громад в українському місцевому самоврядуванні. Наголошено, що територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, що має власні органи влади та здійснює свої функції на основі принципів демократії та самоврядування.

Наведено визначення, згідно з якими територіальна громада є самоврядним соціальним осередком, що формується та функціонує на основі спільних інтересів і потреб мешканців. Належне функціонування територіальних громад – основа для побудови громадянського суспільства та правової держави в Україні.

Досліджено територіальну громаду як фундаментальний елемент системи місцевого самоврядування в Україні. Виявлено та проаналізовано особливості функціонування територіальних громад у системі публічної влади на сучасному етапі державотворення. Зокрема визначено роль територіальних громад, їхній статус у системі місцевого самоврядування та вплив на процеси публічної влади.

Проаналізовано складові територіальної громади, зокрема органи влади, громадські організації та інші елементи, задіяні у процесі публічного управління, адже саме ці елементи взаємодіють та впливають на один одного, формують систему публічного управління на місцевому рівні. Дослідження соціально-територіальної природи та публічно-правового статусу територіальної громади дає змогу визначити її як унікальний первинний колективний суб'єкт місцевого самоврядування. Вона має гарантоване державою право на самостійне вирішення питань місцевого значення у різних формах, відповідно до Конституції та законів України, на основі власної матеріально-фінансової основи.

Наголошено, що реформа місцевого самоврядування – рушій для успішного впровадження децентралізації в державі, тому не менш важливе глибоке розуміння принципів функціонування територіальних громад.

**Ключові слова:** виконавчі органи влади, територіальна громада, управління, місцеве самоврядування, публічна влада.

### **Dumin R. The role and place of a territorial community in the system of local self-government of Ukraine**

The article examines the phenomenon of a territorial community in the context of the public authority system of Ukraine. The author reveals the essence of the concept of a territorial community and investigates the key aspects of its formation and functioning in the current conditions of state-building in Ukraine. The basic concepts of defining the essence of a territorial community are considered, and it is established that it is a fundamental subject of local self-government which has the authority and responsibility for resolving issues of local importance. The author identifies the constituent elements of local self-government bodies in Ukraine.

Attention is focused on the role of territorial communities in Ukrainian local self-government. It is emphasized that the territorial community is the primary subject of local self-government, which has its authority and carries out its functions based on the principles of democracy and self-government.

The author provides definitions that state that a territorial community is a self-governing social unit that is formed and functions based on the common interests and needs of its residents. The proper functioning of territorial communities is the basis for building civil society and the rule of law in Ukraine.

The purpose is to study the territorial community as a fundamental element of the local self-government system in Ukraine. To identify and analyze the peculiarities of the functioning of territorial communities in the system of public authorities at the present stage of state-building. The study focuses on defining territorial communities' role, status in the local government system, and impact on public administration processes.

The study focuses on the analysis of the constituent parts of territorial communities, such as authorities, public organizations, and other elements involved in the process of public administration, as well as how these elements interact and influence each other, how they form the system of public administration at the local level. The study of the socio-territorial

nature and public legal status of a territorial community allows for defining it as a unique primary collective subject of local self-government. It has the right guaranteed by the state to independently resolve issues of local importance in various forms, following the Constitution and laws of Ukraine, based on its own material and financial basis.

The study emphasizes that the reform of local self-government is the main effective force for the successful implementation of decentralization in the state, and therefore a deep understanding of the principles of functioning of territorial communities is equally important for the successful implementation of changes.

**Keywords:** executive power authorities, territorial community, management, local self-government, public authority.

**Постановка проблеми.** Сучасний етап розвитку української держави відзначається децентралізацією влади та збільшенням повноважень органів місцевого самоврядування. У цих умовах зростає роль виконавчих органів влади територіальної громади, які забезпечують реалізацію політики місцевої влади та виконання завдань, покладених на них Конституцією та законами України.

Проблема визначення ролі та місця виконавчих органів влади територіальної громади в системі місцевого самоврядування актуальна та важлива як у науковому, так і в практичному аспектах.

З наукового кута зору, дослідження цієї проблеми дозволяє поглибити теоретичні знання про систему місцевого самоврядування в Україні, уточнити концептуальні підходи до розуміння сутності та функцій виконавчих органів влади територіальної громади, а також проаналізувати взаємозв'язки та взаємодію виконавчих органів з іншими суб'єктами місцевого самоврядування. З практичної позиції, вивчення ролі та місця виконавчих органів влади територіальної громади є важливим для вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування, підвищення ефективності функціонування виконавчих органів влади територіальної громади, а також оптимізації системи взаємодії між різними рівнями публічної влади.

Отож, дослідження проблеми сприятиме як розвитку теоретичних основ місцевого самоврядування, так і виконанню актуальних практичних завдань у сфері публічного управління на місцевому рівні з метою посилення ефективності управління і досягнення стійкого розвитку територіальних громад.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Аналізуючи наукову літературу, варто виокремити вагомий доробок вітчизняних науковців В. Бабаєва [1], В. Борденюка, І. Борденюк, В. Мамонової [14], П. Ворони, П. Гураль, І. Залуцького, М. Гірняк, В. Дрешпака, О. Батанова [3], І. Дробота [7], М. Лендєл, І. Дробуш, І. Ковалевич, В. Кравченка, В. Новик, О. Петришин, Н. Камінської, А. Ткачук, які здійснили комплексне дослідження політико-правових аспектів дефініції територіальної громади. Варто зауважити й публікації зарубіжних авторів, які роблять значний внесок у висвітлення теми: В. Андерсон, Д. Вільямс, Б. Джессон, В. Колман,

Е. Острош, Дж. Розенау, М. Орзіх та Д. Харвей, які, безперечно, викликають значний інтерес у науковій спільноті. Актуальними завданнями залишаються дослідження й вирішення практичних проблем становлення та розвитку місцевого самоврядування. Є гостра потреба в систематизації чинників для ефективності та економічної спроможності територіальних громад. Недостатньо дослідженими залишаються вплив децентралізації на розвиток громадянського суспільства та правової держави в Україні, а також проблеми, що виникають у процесі імплементації реформ місцевого самоврядування.

**Постановка завдання.** Наше завдання – розкрити особливості функціонування цієї структури в системі публічної влади, враховуючи сучасні тенденції та виклики державотворення; проаналізувати ключові аспекти, зокрема правовий статус, взаємодію з іншими рівнями влади, а також роль територіальних громад у розвитку громадянського суспільства та забезпеченні належного рівня місцевого управління.

Для дослідження теми застосовано методологічні підходи теоретичного аналізу та узагальнення (аналіз наукової літератури, законодавчих та нормативно-правових документів, що визначають функціонування територіальних громад, узагальнення концептуальних підходів до розуміння сутності та функцій територіальних громад); історико-правовий метод (дослідження еволюції законодавчого регулювання місцевого самоврядування в Україні, аналіз змін і тенденцій у розвитку правового статусу територіальних громад); порівняльно-правовий метод (вивчення міжнародних стандартів і рекомендацій, щодо організації місцевого самоврядування).

Матеріали дослідження передбачають законодавчі та нормативні акти України щодо місцевого самоврядування, наукові праці та публікації з тематики місцевого самоврядування та децентралізації, офіційні статистичні дані з державних і місцевих органів влади.

**Виклад основного матеріалу.** Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні тісно пов'язані з будівництвом демократичної держави, що ґрунтується на принципах ринкової економіки та сприяє втіленню в життя принципів соціальної справедливості, гарантуючи гідний

рівень життя для всіх громадян, незалежно від їх місця проживання.

Місцеве самоврядування не лише усуває відчуженість населення від влади, але й є одним із механізмів, що сприяють підвищенню ефективності управління на всіх рівнях.

Аспірація українського народу до побудови демократичної, соціальної та правової держави закріплена у статті 7 Конституції України, де проголошено принцип «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» [10]. Відповідно, Конституція покладає на державу обов'язок підтримувати місцеве самоврядування як один із фундаментів демократичного устрою. Отже, Конституція наголошує на ролі держави в підтримці місцевого самоврядування як одного з ключових елементів демократичного ладу. Згідно з Конституцією України, місцеве самоврядування може бути реалізовано територіальною громадою як самостійно, так і в співпраці з органами місцевого самоврядування. У цьому контексті основним завданням територіальної громади стає забезпечення життєдіяльності певної території як напряду (самостійно), так і за допомогою (посередництвом) органів місцевого самоврядування.

Реформа децентралізації, започаткована 2015 року відповідно до концепції, схваленої 2014 року [13], стала не лише однією з найпомітніших, але й однією з найуспішніших стратегічних реформ, що пов'язані з питаннями місцевого самоврядування та територіального розподілу влади. Сучасна система місцевого самоврядування в Україні, побудована на засадах європейської демократії, – це головна мета реформи децентралізації. Її ключовими елементами є розширення повноважень, використовуючи потенціал територіальних громад, що сприятиме удосконаленню та забезпеченню доступності публічних послуг для громадян.

Реформаційний курс не передбачає посилення централізації влади в регіонах. Натомість він орієнтований на формування на місцях осередків відповідальності, які візьмуть на себе функцію з організації суспільного життя та стимулювання економічного розвитку на місцях [6, с. 2].

Варто зауважити, що термін «територіальна громада» є порівняно новим для української науки публічного управління. Аналіз наукових праць свідчить про те, що поняття «територіальна громада» має неоднозначне трактування (табл. 1).

Таблиця 1

Огляд різних дефініцій сутності поняття «територіальна громада»

Автор/Джерело	Визначення сутності поняття «територіальна громада»
Конституція України (ст. 140–143) [10]	Основний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з жителів, які постійно проживають на відповідній території.
Європейська хартія місцевого самоврядування [8]	Спільнота людей, які проживають на певній території, що мають спільні інтереси та потреби, а також, відповідно до закону, мають право та реальну можливість самостійно регулювати й управляти своїми справами в межах визначених законом повноважень.
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 6) [9]	Об'єднання людей, які проживають на певній території, що мають спільні інтереси та потреби, та які відповідно до Конституції України та цього закону мають право та реальну можливість самостійно регулювати й управляти своїми справами в межах визначених законом повноважень.
Енциклопедія державного управління [11]	Спільнота людей, які проживають на певній території, пов'язані спільними інтересами та потребами, володіють спільним майном та самостійно вирішують питання місцевого значення.
Батанов О. В. [7, с. 52]	Спільнота людей, які проживають на певній території, пов'язані спільними інтересами та потребами, мають спільне майно та самостійно вирішують питання місцевого значення.
Орзіх М. П. [12, с. 67]	Сукупність людей, які проживають на певній території, об'єднаних спільними просторово-географічними, етнокультурними, економічними, соціальними та іншими ознаками, що мають спільні інтереси та потреби, спільне майно та самостійно вирішують питання місцевого значення.
Баймуратов М. О., Гейда О. В. [2; 6]	Спільнота людей, які проживають на певній території, пов'язані спільними інтересами та потребами, мають спільне майно, об'єднані спільними просторово-географічними, етнокультурними, економічними, соціальними та іншими ознаками та самостійно вирішують питання місцевого значення.

Саме територіальні громади слугують фундаментом місцевого самоврядування в Україні. Їхній розвиток, рівень залучення до життя регіонів, вплив на добробут людей та країни загалом, а також продумане та обґрунтоване формування «спроможних» об'єднаних територіальних громад відіграють вирішальну роль у визначенні майбутнього України та досягненні успіху реформ.

Окрім вищезазначених, є й інші наукові підходи до визначення поняття «територіальна громада», які ґрунтуються на різних характеристиках місцевої спільноти: соціально-територіальний, конституційно-правовий, інтегрований та функціональний [4, с. 26]. У табл. 2 представлено огляд основних підходів до його визначення.

Таблиця 2

Підходи до трактування сутності визначення «територіальна громада»

Підхід	Суть	Представники	Переваги	Недоліки
Соціально-територіальний	Громада як сукупність людей, які проживають на певній території та пов'язані спільними соціальними, економічними та культурними інтересами	М. М. Піско, В. М. Кравченко, О. Петренко	Підкреслює соціальну основу та спільність інтересів членів громади	Не розкриває сповна політико-правові аспекти місцевого самоврядування
Конституційно-правовий	Громада як суб'єкт права, що володіє певними юридичними повноваженнями та несе відповідальність за вирішення питань місцевого значення	В. В. Бутенко, О. О. Руденко, В. В. Ціклінський	Акцентує увагу на право-суб'єктності громади та її ролі в системі місцевого самоврядування	Не завжди достатньо пояснює соціально-економічні та культурні аспекти життя громади
Інтегрований	Громада як соціально-територіальна та політико-правова спільнота, що володіє спільними інтересами та має право на самоорганізацію та самоврядування	І. В. Грушевський, М. І. Драгоманов, В. М. Євдокименко	Об'єднує соціально-територіальні, політичні та правові аспекти поняття «територіальна громада»	Може бути складним для сприйняття через комплексність
Функціональний	Громада як об'єднання людей, які проживають на певній території та спільно вирішують питання щодо їхнього життя та розвитку	М. П. Чухрай, О. Ф. Якуба, В. П. Фурман	Підкреслює практичну діяльність громади з вирішення питань місцевого життя	Не розкриває сповна соціальну та політико-правову основу існування громади

Суть функціонально-цільової активності територіальної громади, що становить складову частину поняття громади, можна визначити через конституційно-правовий критерій. Згідно з цим критерієм, місцеві інтереси вважаються публічно-правовими, а територіальні громади розглядаються як суб'єкти, які можуть здійснювати цілеспрямовану діяльність для їх реалізації. Відповідно до такого підходу, функції самоврядування не виникають унаслідок розподілу і децентралізації влади та управління, а є результатом колективних інтересів територіальних громад [2, с. 145]. Суть моделі полягає в тому, що не державні органи і органи влади визначають завдання для людей, а самі люди ставлять чіткі вимоги до влади. Важливість їхніх потреб та інтересів виходить на перший план діяльності державних органів.

Конституційно-правовий критерій слугує основою для чіткого визначення місця та впливу територіальної громади на функціонування систе-

ми місцевого самоврядування. На основі цього територіальну громаду можна класифікувати як суб'єкт місцевого самоврядування, який має не лише юридичні повноваження, але й реальні можливості для здійснення діяльності з вирішення питань місцевого значення в межах делегованої їй компетенції.

Згідно з Конституцією України [10] та Законом України «Про місцеве самоврядування» [9], в Україні є такі типи територіальних громад: територіальна громада села; територіальна громада селища; територіальна громада міста; об'єднана територіальна громада, що складається з кількох поселень, територіальна громада району в місті.

Система місцевого самоврядування (див. рис.), що складається з територіальних громад, є децентралізованою публічною владою, яка здійснює свої функції на основі принципів демократії та самоврядування. Територіальні громади мають

власні органи влади, які здійснюють свої функції на основі Конституції України та інших нормативно-правових актів.

Місцеві органи державної виконавчої влади, представлені місцевими державними адміністраціями, є частиною системи центральної влади. Вони здійснюють свої функції на основі Конституції України та інших нормативно-правових актів, а також на основі розпоряджень та наказів центральних органів виконавчої влади.

Самоврядування територіальних громад та функціонування суб'єктів місцевої державної виконавчої влади є невід'ємними складовими загальних суспільних процесів управління. Обидва ці

елементи взаємодіють та впливають один на одного, щоб забезпечити ефективне та справедливе управління на місцевому рівні.

Отже, взаємодія місцевих державних адміністрацій та територіальних громад відображає дві різні політико-правові природи місцевої влади: державну та недержавну. Державна політико-правова природа місцевої влади підкреслює важливість центрального урядування та адміністративного управління, тоді як недержавна політико-правова природа місцевого самоврядування підкреслює важливість самоврядування та громадського контролю над місцевими справами.

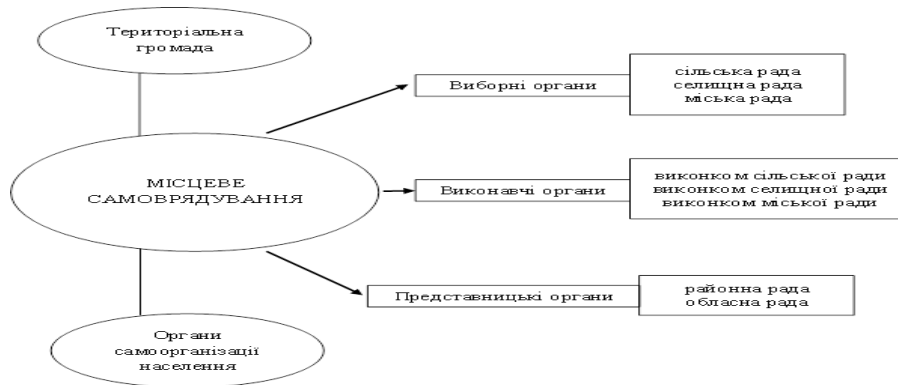


Рис. Складові елементи системи місцевого самоврядування в Україні

Є суттєва проблема щодо життєздатності та автономії територіальних громад України. Наразі більшість із них неспроможна самостійно вирішувати свої питання та не володіє достатнім рівнем самоврядування. Не всі села, селища та міста мають статус самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць, а їхні мешканці не завжди усвідомлюють себе як самостійну територіальну громаду. Це зумовлено комплексом факторів, зокрема авторитарним підходом держави до місцевого самоврядування, який ґрунтується на радянській ментальності тотального контролю над усіма рівнями управління. Водночас менталітет населення не сприяє сприйняттю місцевих органів влади як представників волі громадян, адже їх часто розглядають як інструмент упровадження державної політики на місцевому рівні.

Феномен самоврядування порівняно з іншими формами реалізації публічної влади дає змогу визначити місцеве самоврядування як форму публічно-владного регулювання окремих сфер життєдіяльності соціальною спільнотою. Ця спільнота складається з групи індивідумів, які об'єднані спільними інтересами та проживають на певній території. На протигагу централізованій системі державної влади, місцеве самоврядування має бі-

льшу ефективність у забезпеченні реалізації інтересів цієї спільноти [15, с. 32].

**Висновки.** Територіальна громада є суверенною одиницею, яка формується та функціонує на основі принципів демократії й самоврядування. Вона не похідна від державної влади, а є самостійним соціальним утворенням, що реалізує природні права та інтереси своїх членів.

Держава лише визнає діяльність територіальної громади, яку здійснюють жителі – члени громади – як їхню природну соціальну претензію, незалежно від ступеня правового оформлення. Держава за допомогою правових засобів упорядковує самоврядну активність місцевого населення, але не встановлює її. Вона лише санкціонує муніципальні функції та повноваження, пов'язані з регулюванням питань місцевого життя.

Отже, територіальна громада є автономною, суверенною одиницею, яка формується та функціонує на основі принципів демократії та самоврядування, а держава лише визнає та впорядковує її діяльність. [7, с. 57]. В Україні триває реформа, спрямована на зміцнення конституційних засад місцевого самоврядування. Ці зміни сприятимуть розширенню повноважень та відповідальності територіальних громад, роблячи їх ефективнішими та незалежнішими.

Формування територіальних громад в українській системі публічної влади зумовлене необхідністю побудови дієвої моделі управління та самоврядування. Ідентифікація більшості членів з територіальною громадою, усвідомлення ними спільних інтересів та активна участь у їхній реалізації – ключові чинники, що обумовлюють ефективність функціонування цієї структури. У зв'язку з особливостями розвитку української держави, пріоритетним завданням для її правової системи є зміцнення гарантій місцевого самоврядування. Тобто необхідно вдосконалити механізми захисту прав та інтересів територіальних громад, їхніх органів та посадових осіб, а також гарантувати захист прав і свобод людини та громадянина на всіх рівнях – місцевому, регіональному й міжрегіональному.

Зміцнення гарантій місцевого самоврядування дасть змогу забезпечити ефективно та справедливо управління на місцевому рівні, а також захищати права та свободи громадян на всіх рівнях. Цього можна досягнути шляхом удосконалення правових механізмів, які забезпечать захист прав та інтересів територіальних громад та їхніх органів, а також шляхом гарантії захисту прав та свобод людини та громадянина на всіх рівнях.

Отже, зміцнення гарантій місцевого самоврядування – важливий етап розвитку української держави та забезпечення прав і свобод громадян на всіх рівнях.

#### Бібліографічний список

1. Бабаєв В. М. Управління великим містом: теоретичні і прикладні аспекти: монографія. Харків: Харків. нац. акад. міськ. госп-ва, 2010. 306 с.
2. Баймуратов М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. Харків, 2000. С. 8.
3. Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 2. С. 51–57.
4. Білик П. П. Проблеми дефініції територіальної громади як ознаки правової сутності «регіону». *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ*. 2001. № 1. С. 144–149.
5. Білуха Л. А. Поняття територіальної громади та спроможної територіальної громади. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 1 (56). С. 1–6.
6. Гейда О. В. Види територіальних громад в Україні та особливості їх правового статусу: загальна характеристика. *Європейські перспективи*. 2012. № 3 (3). С. 9–13.
7. Дробот І. О. Гарантування місцевого самоврядування в Україні: теорет.-методол. аспекти: монографія. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2010. 312 с.
8. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовт. 1985 р. Хартію ратифіковано Законом № 452/97-ВР від 15 лип. 1997 р. URL: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036) (дата звернення: 24.05.2024).
9. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97 від 21 трав. 1997 р. ВВР України. 1997. № 24. Ст. 170.
10. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 24.05.2024).
11. Лиска О. Г. Територіальна громада. *Енциклопедія державного управління: у 8 т. / на-ук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.; Нац. акад. держ. упр. При Президентові України. Т. 5: Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін.; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. С. 378.*
12. Орзих М. П. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування. *Місцеве та регіональне самоврядування України*. Київ, 1995. Вип. 1–2 (10–11). С. 67.
13. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 01 квіт. 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 24.05.2024).
14. Територіальна громада: знаннєвість, дієвість: монографія / Ю. О. Куц, В. М. Сінченко, В. В. Мамонова та ін.; за заг. ред. Ю. О. Куца. Харків: Віровець А. П.; Апостроф, 2011. 340 с.
15. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2004. 214 с.

Стаття надійшла 04.06.2024