

Конституційне право; муніципальне право

УДК 340; 342

Панова Ірина Юріївна

*кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри публічного та приватного права
Факультету права та міжнародних відносин
Київський університет імені Бориса Грінченка*

Панова Ирина Юрьевна

*кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры публичного и частного права
Факультета права и международных отношений
Киевский университет имени Бориса Гринченко*

Panova Irene

*Candidate of Law Science,
Senior Lecturer of the Department of Public and Private Law
Faculty of Law and International Relations
Borys Grinchenko Kyiv University*

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ
ЯК ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ
ТЕОРЕТИКИ-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ
ОБЩИНЫ КАК ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В
УКРАИНЕ
THEORETICAL LEGAL OF THE TERRITORIAL COMMUNITY AS
THE BASIS OF LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE**

Анотація. В даній статті досліджується поняття, види, ознаки територіальної громади як основи місцевого самоврядування в Україні. Автор визначає, що термін «територіальна громада» довгий час не

використовувався в законодавстві України, лише Конституція України 1996 року запровадила систему місцевого самоврядування з її базовим елементом – територіальною громадою.

В статті аналізується законодавче визначення «територіальної громади» та робиться висновок про те, що законодавство потребує змін, зокрема і Конституція України. Також автор дослідження пропонує прийнято Закон України «Про територіальні громади», який би чітко окреслив поняття «територіальної громади», статус, повноваження тощо.

Звертається увага на те, що в законодавстві чітко не сформульовано видів територіальних громад та пропонується свій підхід до цієї проблеми.

З'ясовано, що не існує єдиного визначення «територіальної громади» і в науковій літературі. Тому проаналізувавши думки різних науковців, автор пропонує своє визначення «територіальної громади».

В статті робиться акцент на тому, що слід розділяти муніципальні права і свободи громадян та осіб (індивідів) і муніципальні права територіальної громади та її членів. Визначається, що муніципальні права і свободи громадян та осіб (індивідів) носять особистий (приватний) характер, а муніципальні права територіальної громади та її членів носять публічний характер.

Автором розглянуто ознаки територіальної громади, які виділяють науковці та запропоновано свої.

Ключові слова: територіальна громада, місцеве самоврядування, об'єднана територіальна громада, добровільне об'єднання жителів, територіальний колектив.

Анотація. В данной статье исследуется понятие, виды, признаки территориальной общины как основы местного самоуправления в

Украине. Автор определяет, что термин «территориальная община» долгое время не использовался в законодательстве Украины, только Конституция Украины 1996 года ввела систему местного самоуправления с ее базовым элементом - территориальной общиной.

В статье анализируется законодательное определение «территориальной громады» и делается вывод о том, что законодательство требует изменений, в том числе и Конституция Украины. Также автор исследования предлагает принятия Закона Украины «О территориальных общинах», который бы четко обозначил понятие «территориальной громады», статус, полномочия и тому подобное.

Обращается внимание на то, что в законодательстве четко не сформулировано видов территориальных общин и предлагается свой подход к этой проблеме.

Выяснено, что не существует единого определения «территориальной громады» и в научной литературе. Поэтому проанализировав мнения различных ученых, автор предлагает свое определение «территориальной громады».

В статье делается акцент на том, что следует разделять муниципальные права и свободы граждан и лиц (индивидов) и муниципальные права территориальной общины и ее членов. Определяется, что муниципальные права и свободы граждан и лиц (индивидов) носят личный (частный) характер, а муниципальные права территориальной общины и ее членов носят публичный характер.

Автором рассмотрены признаки территориальной общины, которые выделяют ученые и предложено свои.

Ключевые слова: *территориальная община, местное самоуправление, объединенная территориальная община, добровольное объединение жителей, территориальный коллектив.*

Summary. *In this article, the concept, types, features of the territorial community as the basis of local self-government in Ukraine are investigated. The author determines that the term "territorial community" has long been not used in the legislation of Ukraine, only the Constitution of Ukraine of 1996 introduced a system of local self-government with its basic element - the territorial community.*

The article analyzes the legal definition of the "territorial community" and concludes that the legislation needs to be amended, in particular, the Constitution of Ukraine. The author of the study also suggests the adoption of the Law of Ukraine "On Territorial Communities", which would clearly outline the concept of "territorial community", status, powers, etc.

Attention is drawn to the fact that the legislation does not clearly formulate the types of territorial communities and proposes its approach to this problem.

It is revealed that there is no single definition of "territorial community" and in scientific literature. Therefore, having analyzed the opinions of various scholars, the author proposes his definition of "territorial community".

The article emphasizes the fact that it is necessary to divide municipal rights and freedoms of citizens and individuals (individuals) and municipal rights of a territorial community and its members. It is determined that the municipal rights and freedoms of citizens and individuals (individuals) are personal (private), and the municipal rights of the territorial community and its members are of a public nature.

The author considers the signs of the territorial community, which are distinguished by scientists and their proposed.

Key words: *territorial community, local self-government, united territorial community, voluntary association of inhabitants, territorial group.*

Постановка проблеми. Із здобуття незалежності, в нашій державі поступово починає розвиватися місцеве самоврядування, а територіальна громада стає його основою. З'являються нормативні акти, які регулюють діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Однак слід відмітити, що в законодавстві недостатньо норм, а науковцями проводиться замало досліджень, які присвячені територіальним громадам.

В даний час політика нашої держави спрямована на реформування системи місцевого самоврядування і передбачає децентралізацію влади – тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. Так як територіальна громада є базисом місцевого самоврядування, її дослідження є актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням функціонування, розуміння, виділення ознак територіальних громад в Україні приділяється увага вже тривалий час. Серед науковців, які проводили дослідження територіальних громад в Україні можна виділити О. В. Батанова [1], Ю. М. Кириченка [2], В. І. Кравченка [3], І. А. Галіахметова [4], В. Ф. Погорілка [5], М. О. Баймуратова [5], Ю. Ю. Бальця [5], С. О. Возного [6] тощо. Кожен з вчених пропонує свої підходи в дослідженні територіальних громад, які не повністю розкривають суть територіальних громад. Тому питання, пов'язані із діяльністю територіальних громад потребують подальшого вивчення.

Формулювання цілей статті. Цілями даної статті є дослідження теоретичних, законодавчих підходів до розуміння територіальної громади як основи місцевого самоврядування в Україні, також визначення її ознак та виявлення проблем в законодавстві, які мають до неї відношення.

Виклад основного матеріалу. Територіальна громада є порівняно новим поняттям у сучасній українській юридичній науці та практиці, хоча

за своїми звичаями і традиціями має ознаки глибокої давнини. Та незважаючи на те, що становлення територіальної громади триває століттями та її значення завжди було важливим для розвитку українського суспільства [2, с. 451-452].

Із здобуттям Україною незалежності, термін «територіальна громада» довгий час не використовувався в законодавстві України, яке стосувалося місцевого самоврядування. Навіть Закон України від 07 грудня 1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», який започаткував місцеве самоврядування в Україні, не давав згадок про територіальну громаду.

І лише діюча Конституція України (1996 року) та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 року), прийнятий на її основі, запровадили систему місцевого самоврядування з її базовим елементом – територіальною громадою. В сучасній системі місцевого самоврядування в Україні територіальна громада є його основою, вона формує органи місцевого самоврядування та виконує функцію контролю за їх діяльністю [2, с. 452].

В Конституції України поняття територіальної громади розкривається через визначення місцевого самоврядування. Зокрема, стаття 140 КУ визначає, що 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 [7].

В ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року дещо по-іншому сформульоване визначення територіальної громади. В ст. 1 зазначається, що «територіальна громада – жителі, об'єднані 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» [8].

На нашу думку, визначення «територіальної громади», яке подане в Конституції України не повністю охоплює цей термін. Основний закон говорить, що територіальною громадою можуть бути жителі села, а чомусь нічого не визначає про жителів міста, селища. Так само і визначаючи територіальну громаду як добровільне об'єднання, Конституція визначає, що воно можливе як об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. Вважаємо, що таке формулювання є неправильним, оскільки громади є не тільки сільські, а й міські, селищні. Тому правильніше було б визначення таким чином: «об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селищ з адміністративним центром в селі; об'єднання у селищну громаду жителів кількох селищ, сіл з адміністративним центром в селищі; об'єднання у міську громаду жителів кількох міст, селищ, сіл з адміністративним центром в місті».

Причому, даючи таке визначення, нами було звернуто увагу на ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 року, де в частині 2 статті 3 визначено, що «об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище, – селищною, центром якої визначено село, – сільською» [9].

Тому, на нашу думку, Конституція України потребує внесення змін в частині Розділу 11 – Місцеве самоврядування. Зокрема, в Основному законі потрібно чітко сформулювати, що таке територіальна громада.

На даний час, серед нормативних актів не зустрічаються ті, які присвячені окремо територіальним громадам (окрім ЗУ «Про об'єднання територіальних громад»). Більш ідеальним в цій ситуації було б прийняття ЗУ «Про територіальні громади», який би чітко вже на основі внесених

змін до Конституції України окреслив поняття «територіальної громади», її види, статус, повноваження тощо.

Визначення «територіальної громади» подане ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», на наш погляд, також не чітко окреслює поняття «територіальна громада». Закон враховує, що до неї можна віднести жителів села, селища, міста що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями (з чим ми погоджуємося) або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр (з чим ми не погоджуємося). Вважаємо, що до ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» слід внести зміни, які відповідали б зміненим положенням Конституції України, а положення з яким ми не погоджуємося сформулювати наступним чином: «добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр».

Виходячи з вищезазначеного, слід звернути увагу на те, що в законодавстві чітко не визначено види територіальних громад. Якщо звернутися до Конституції України, то з її положень випливає, що можуть бути такі територіальні громади: 1) територіальна громада села; 2) територіальна громада добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста [7]. ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що є такі територіальні громади: 1) територіальні громади села; 2) територіальні громади селища; 3) територіальні громади міста; 4) територіальна громада добровільного об'єднання жителів кількох сіл [8].

Ю. М. Кириченко вважає, що діючим законодавством України не передбачено функціонування обласних і районних територіальних громад, оскільки критерієм об'єднання громадян у територіальну громаду є не просто адміністративно-територіальна одиниця, а населений пункт. Так, територіальна громада формується шляхом природного розселення громадян України та інших фізичних осіб в населених пунктах. Членами

територіальних громад особи стають не в результаті добровільного вступу, а за фактом проживання в певному населеному пункті [2, с. 452].

Не існує єдиного визначення «територіальної громади» і в науковій літературі.

О. В. Батанов зазначає, що поняття територіальної громади є порівняно новим для юридичної науки України, яке не набуло як єдності думки в науці, так і оптимального законодавчого визначення [1, с. 67].

Дефініція «територіальна громада» як у працях вчених, так і в чинному законодавстві характеризується різними підходами та кваліфікуючими ознаками. При визначенні цих спільностей за час конституювання інституту місцевого самоврядування в Україні вітчизняний законодавець оперував різними термінами: «територіальна самоорганізація громадян», «громадяни, які проживають на території», «населення адміністративно-територіальних одиниць», «територіальний колектив громадян» [5, с. 67; 10, с. 170].

На думку В. Ф. Погорілка, М. О. Баймуратова, Ю. Ю. Бальця, в системі місцевого самоврядування основним продуцентом його інтересів є місцеве співтовариство, визначене як територіальний колектив (громада) [5, с. 247]. Та зазначає, що в сучасну вітчизняну правову науку понятійний термін «територіальна громада» увійшов як синонім «територіальний колектив», «місьцеве співтовариство» [5, с. 254].

О. В. Батанов вважає, що категорія «територіальна громада» найбільш оптимально розкриває сутність явища, яке вона характеризує, концентруючи у собі ціннісно-смісловий зміст місцевого самоврядування (його базові цінності, місце та значення у громадському та конституційному механізмі) [1, с. 68]. Також пропонує своє визначення територіальної громади (вказуючи, що вона є колективом) – це 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 [1, с. 77]. Таке визначення, на нашу думку, є найбільш прийнятним, оскільки в ньому чітко окреслюються ознаки територіальних громад, їх види. Хоча науковець не допускає добровільне об'єднання в спільну громаду кількох сіл, селищ, міст.

Натомість В. І. Кравченко дає своє визначення та вважає, що територіальна громада – це сукупність громадян України, котрі спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси й визначений законом правовий статус [3, с. 77]. Вважаємо, що в цьому визначенні не виділено селищне поселення та не передбачено можливість того, що територіальна громада може об'єднуватися.

Якщо проаналізувати наукові погляди, які стосуються територіальної громади, то серед них зустрічаються визначення територіальної громади, які не вказуючи на її ознаки, види. Зокрема, І. А. Галіахметов вважає, що територіальна громада – це цілісна соціальна система (соціальний організм), ґрунтована на безпосередньому народовладді, що здійснюється на загальному зібранні членів об'єднання (сходини) [4, с.103]. На думку В. Ф. Погорілка, М. О. Баймуратова, Ю. Ю. Бальция, територіальна громада є природним і єдиним соціальним утворенням, яке діє в просторових межах держави, в рамках якої реалізуються природні і повсякденні потреби та інтереси жителів певних територій системного характеру (муніципальні права особистості) [5, с. 257].

Застосування в Конституції України в ході визначення поняття місцевого самоврядування терміна «жителі» дало підстави для домінування в науковій літературі позиції, згідно з якою членами

територіальної громади вважаються громадяни держави, іноземні громадяни, апатриди, біженці, які перебувають на території України на законних підставах [11, с. 146].

Так, П. М. Орхіз вважає, що територіальний колектив (громада) – це соціальна основа самоврядних територій, що складається (на відміну від населення територіальних одиниць) з осіб – громадян, іноземців, осіб без громадянства, які постійно мешкають або працюють на даній території (або мають на території нерухоме майно, або є платниками комунальних податків) [12, с. 67].

На думку П. М. Любченка, включення до складу територіальної громади не лише громадян України, а й іноземців, осіб без громадянства, біженців уявляється суперечливим і теоретично необґрунтованим. Вирішення цього питання можливе шляхом здійснення систематичного аналізу конституційних норм. Загальновідомо, що джерелом влади в Україні є Український народ. Саме від народу органи державної влади і місцевого самоврядування отримують владу, яка характеризується як публічна. Отримувач влади (органи і посадові особи) не може мати її більше, ніж першоджерело – Український народ. При цьому основоположну категорію «Український народ» Конституція України розуміє не як національно-етнічну або іншу спільність, а як сукупність громадян України всіх національностей. Виходячи з цього, необхідно зазначити, що саме громадяни України є джерелом влади, а іноземці, особи без громадянства, біженці не можуть бути джерелом влади в Україні. А звідси, на погляд П. М. Любченка, є хибним і твердження, що не громадяни України входять до територіальної громади, яка є джерелом публічної влади на відповідній території [11, с. 146-147].

Слід погодитись із позицією П. М. Любченка. Якщо проаналізувати чинне законодавство України, яке стосується прав іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, які пов'язані із місцевим самоврядуванням,

то можна зробити висновок, що вони фактично не беруть участь у вирішенні питань місцевого значення. Зокрема, не можуть брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, бути обраними до органу місцевого самоврядування – сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, а також бути обраним сільським, селищним, міським головою [7]. Не слід відкидати той факт, що іноземні громадяни, біженці, особи без громадянства можуть проживати на території тієї чи іншої територіальної громади, але їх, на нашу думку, не об'єднують спільні інтереси, щодо вирішення питань місцевого значення із жителями територіальної громади-громадянами України. Вони можуть мати спільні інтереси із окремими жителями територіальної громади (н-д, шлюб, родинні зв'язки, ведення підприємницької діяльності), що ніяким чином не буде впливати на організацію, формування місцевого самоврядування.

Якщо звернутись до законодавства України, пов'язаного із питаннями місцевого самоврядування, то ми не знайдемо в ньому перелік прав територіальної громади (муніципальні права територіальної громади).

На думку І. А. Галіахметова, будь-яке об'єднання (у добровільному порядку або в інший визначений законом спосіб) громадян як жителів відповідних адміністративно-територіальних одиниць у єдиний елемент соціально-юридичної системи, яким є «територіальна громада», нерозривно пов'язане з формами реалізації муніципальних прав зазначеного утворення – суб'єкта. Територіальна громада як правоволоділець місцевого самоврядування, позбавлена свободи у виборі процедури реалізації муніципальних прав, адже вона зазначається законом. Найчастіше природу муніципальних прав «випишують» із повноважень органів місцевого самоврядування, через які головним чином реалізується право місцевого самоврядування [4, с. 159].

Причому І. А. Галіахметов визначає, що слід безпосередньо розділяти муніципальні права і свободи громадян та осіб (індивідів) і

муніципальні права територіальної громади та її членів. Так, під муніципальними правами громадян та осіб без громадянства потрібно розуміти систему гарантованих конституційних прав і свобод особистості, які потребують просторової ідентифікації з реалізації в межах територіальних громад, визнаються ними і закріплюються в законодавчих актах України і, як правило, в статуті відповідної громади міста, селища або села [4, с. 160].

Муніципальні права територіальної громади – це публічні права, що визначають конституційно-правовий статус територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, порядок утворення і припинення (реорганізації) органів місцевого самоврядування та функціонування їх у визначених межах власної компетенції [4, с. 160].

На нашу думку, слід погодитись із І. А. Галіахметовим, оскільки муніципальні права і свободи громадян та осіб (індивідів) і муніципальні права територіальної громади різні за своєю природою. Муніципальні права і свободи громадян та осіб (індивідів) носять особистий (приватний) характер і реалізуються кожним громадянином окремо, а муніципальні права територіальної громади носять публічний характер і реалізуються територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Прикладом муніципальних прав і свобод громадян та осіб (індивідів) можуть бути: право громадян на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад; право членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування [8]; право громадян бути обраними до органу місцевого самоврядування – сільської, селищної, міської, районної, обласної

ради, а також бути обраним сільським, селищним, міським головою; право громадян брати участь у місцевих референдумах [7] тощо.

Прикладом муніципальних права територіальної громади можуть бути: право приймати рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові; право приймати рішення щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законом; право на прийняття рішення про проведення місцевого референдуму; право на прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід з них; затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього [8] тощо.

Так як немає окремого нормативного акту, який би визначав права територіальної громади, на нашу думку, правильним було б прийняття Верховною Радою України такого документа. Як вже зазначалося вище, це міг би бути Закон України «Про територіальні громади».

Ще в далекому 2005 році М. І. Корнієнко визначав, що ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено повноваження місцевого самоврядування не через повноваження територіальної громади, а через повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а це значно стримує розвиток місцевої демократії. Щоб усунути такі негативні чинники, які стримують процес становлення територіальних громад саме як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, М. І. Корнієнко пропонує передусім привести чинне законодавство про місцеве самоврядування у повну відповідність до Конституції України [13, с. 103-104].

На разі нічого не змінилося. Якщо звернутися до ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», то побачимо, що там немає норм, які б окремо виділяли повноваження територіальної громади. З законі лише окремо виділено: повноваження сільських, селищних, міських рад; повноваження

виконавчих органів сільських, селищних, міських рад; повноваження сільського, селищного, міського голови; повноваження районних і обласних рад [8]. Вважаємо, що законодавство про місцеве самоврядування все ж потребує змін.

Багато науковців, поруч із визначенням територіальної громади виділяють її ознаки. Вважаємо за потрібне їх також виділити.

Так, О. В. Батанов вказує на такі ознаки територіальних громад: населення – спільність фізичних осіб (історична, культурна, сусідська та ін.); склад територіальних громад та критерії членства в них; місце (територія), простір у межах певних кордонів (географічних, адміністративних, економічних, інформаційних та ін.); соціальна взаємодія (сусідські відносини, спільні правила і норми поведінки, спільне врядування, громадські послуги, організації, взаємозв'язок у виробничій сфері та ін.); економічна (цивільна та фінансова) правосуб'єктність територіальних громад; наявність соціально-обумовлених інтересів [1, с. 88-97].

М. І. Корнієнко виділяє такі ознаки територіальної громади: спільність проживання на певній території (територіальна); громада об'єднує всіх жителів незалежно від належності до громадянства України (інтегративна); спільність інтересів при вирішенні питань місцевого значення (інтелектуальна); спільність інтересів з приводу володіння, користування та розпорядження об'єктами комунальної власності, суб'єктом якої є територіальна громада (майнова); члени територіальної громади пов'язані обов'язком сплачувати місцеві податки і збори (фіскальна) [13, с. 103].

П. М. Любченко розділяє погляд М. І. Корнієнка, щодо ознак територіальної громади, але, окрім територіальної, інтегративної, інтелектуальної, майнової, фіскальної ознак, виділяє номінаційну. Вона полягає у тому, що територіальна громада обирає органи місцевого

самоврядування (депутатів, сільського, селищного, міського голову) [11, с. 150].

На думку І. А. Галіахметова, як суб'єкт місцевого самоврядування, територіальна громада володіє такими ознаками: самостійність у розробленні, затвердженні й виконанні місцевих бюджетів; встановлення місцевих податків і зборів; емісією місцевих позик під гарантії місцевих бюджетів; регулюванням на території громади цін і тарифів на продукцію та послуги, що виробляються і надаються суб'єктами господарювання, що перебувають у комунальній або спільній власності (громад); здійснення всіх повноважень власника щодо об'єктів, які перебувають у комунальній власності; затвердження програм і планів соціально-економічного розвитку; затвердження схеми управління територіальною громадою; відповідальністю в особі її органів і посадових осіб за ухвалені рішення; достатністю матеріальних і фінансових ресурсів (ротаційність має виражений тимчасовий характер); територіальними ознаками: обмеженістю і цілісністю простору [4, с. 107].

А ось С. О. Возний, звертає особливу увагу на те, що територіальна громада має бути дієздатною. Дієздатність територіальної громади, на його думку, це здатність жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста брати участь у місцевому самоврядуванні, зокрема в процесах розроблення та ухвалення управлінських рішень на місцевому рівні, ініціювати через створені ініціативні групи перед органами місцевого самоврядування вирішення актуальних питань місцевого значення або безпосередньо їх вирішувати через органи самоорганізації населення та місцеві об'єднання громадян [6, с. 8].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Отже, провівши теоретико-правовий аналіз територіальної громади слід зазначити, що підходи до її розуміння

різнятися та мають свої особливості. Вважаємо, що слід запропонувати своє визначення поняттю «територіальна громада».

Територіальна громада – це жителі села, селища, міста або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ у сільську громаду з адміністративним центром в селі, добровільне об'єднання жителів кількох селищ, сіл у селищну громаду з адміністративним центром в селищі, добровільне об'єднання жителів кількох міст, селищ, сіл у міську громаду з адміністративним центром в місті, які є громадянами України та безпосередньо або через сформовані ними органи місцевого самоврядування вирішують питання місцевого значення.

На нашу думку, слід виділяти такі види територіальних громад: 1) територіальна громада села; 2) територіальна громада селища; 3) територіальна громада міста; 4) об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто; 5) об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено селище; 6) об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено село.

Щодо ознак територіальна громади, то науковці дають великий перелік їх. Хотілось би запропонувати найбільш оптимальні важливі ознаками, якими характеризується територіальна громада: 1) наявність населення (жителів); 2) наявність території; 3) наявність спільних інтересів жителів територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення; 4) дієдатність територіальної громади, тобто, здатність жителів територіальної громади брати участь у місцевому самоврядуванні.

Варто зазначити, на даний час законодавство України, яке стосується місцевого самоврядування потребує змін. По-перше, зміни необхідно внести до Конституції України, де уточнити визначення територіальної громади. По-друге, потрібно внести зміни до ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», де визначити поняття територіальної громади,

її права, повноваження. Все ж, найкращим варіантом, було б прийняття ЗУ «Про територіальні громади», який би окреслив і статус, і компетенцію, і порядок формування територіальних громад тощо.

Література

1. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 512 с.
2. Кириченко Ю. М. Територіальна громада як базовий елемент системи місцевого самоврядування України: теоретичне визначення / Ю. М. Кириченко // ФП. – 2012. – № 4. – С. 451-457.
3. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: навч. посіб. / В. І. Кравченко. – К.: Т-во «Знання», 1999. – 487 с.
4. Галіахметов І. А. Муніципальне право України: методологія становлення та розвитку: монографія / І. А. Галіахметов. – К.: КНЕУ, 2016. – 343 с.
5. Погорілко В. Ф., Баймуратов М. О., Бальций Ю. Ю. Муніципальне Право України: Підручник / За ред. Баймуратова М. О. – 2-го вид. дон. – К: Правова єдність, 2009. – 720 с.
6. Возний Сергій Олександрович. Механізми взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади щодо формування дієздатних територіальних громад [Текст] : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Возний Сергій Олександрович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2017. – 20 с.
7. Конституція України: станом на 30 вересня 2016 / Верховна Рада України. – Офіц. вид. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.

8. Про місцеве самоврядування в Україні: закон станом на 10 червня 2018 / Верховна Рада України. – Офіц. вид. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.
9. Про добровільне об'єднання територіальних громад: закон станом на 05 травня 2018 / Верховна Рада України. – Офіц. вид. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 13. – Ст. 91.
10. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: Колективна монографія / Кол. авт.; за заг. ред. Р. М. Плюща. – К.: Рідна мова, 2016. – 744 с.
11. Любченко П. М. Муніципальне право України: навч. посіб. / П. М. Любченко. – Харків: Видавництво «ФІНН», 2012. – 496 с.
12. Орхіз П. М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування / П. М. Орхіз // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – 1995. – № 1. – С. 67.
13. Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові системи. Навч. пос. – К.: Алерта, 2005. – 144 с.

References

1. Batanov O. V. Konstytucijno-pravovuj status terytorialjnykh ghromad v Ukrajinі: Monoghrafija / Za zagh. red. V. F. Poghorilka. – K.: Koncern «Vydavnychuj Dim «In Jure», 2003. – 512 s.
2. Kyrychenko Ju. M. Terytorialjna ghromada jak bazovuj element systemy miscevogho samovrjaduvannja Ukrajinj: teoretychne vyznachennja / Ju. M. Kyrychenko // FP. – 2012. – # 4. – S. 451-457.
3. Kravchenko V. I. Miscevi finansy Ukrajinj: navch. posib. / V. I. Kravchenko. – K.: T-vo «Znannja», 1999. – 487 s.
4. Ghaliakhmetov I. A. Municypaljne pravo Ukrajinj: metodologhija stanovlennja ta rozvytku: monoghrafija / I. A. Ghaliakhmetov. – K.: KNEU, 2016. – 343 s.

5. Poghorilko V. F., Bajmuratov M. O., Baljcyj Ju. Ju. *Municipaljne Pravo Ukrajiny: Pidručnyk / 3a red. Bajmuratoya M. O. – 2-gho vyd. don. – K.: Pravova jednistj, 2009. – 720 s.*
6. Voznyj Serghij Oleksandrovyh. *Mekhanizmy vzajemodiji orghaniv miscevogho samovrjaduvannja z orghanamy derzhavnoji vykonavchoji vlady shhodo formuvannja dijezdatnykh terytorialjnykh ghromad [Tekst] : avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.02 / Voznyj Serghij Oleksandrovyh ; Nac. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrajiny. – Kyjiv, 2017. – 20 s.*
7. *Konstytucija Ukrajiny: stanom na 30 veresnja 2016 / Verkhovna Rada Ukrajiny. – Ofic. vyd. // Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrajiny (VVR). – 1996. – # 30. – St. 141.*
8. *Pro misceve samovrjaduvannja v Ukrajinii: zakon stanom na 10 chervnja 2018 / Verkhovna Rada Ukrajiny. – Ofic. vyd. // Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrajiny (VVR). – 1997. – # 24. – St. 170.*
9. *Pro dobroviljne ob'jednannja terytorialjnykh ghromad: zakon stanom na 05 travnja 2018 / Verkhovna Rada Ukrajiny. – Ofic. vyd. // Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrajiny (VVR). – 2015. – # 13. – St. 91.*
10. *Misceve samovrjaduvannja v umovakh decentralizaciji vlady v Ukrajinii: Kolektyvna monohrafija / Kol. avt.; za zagh. red. R. M. Pljushha. – K.: Ridna mova, 2016. – 744 s.*
11. *Ljubchenko P. M. Municipaljne pravo Ukrajiny: navch. posib. / P. M. Ljubchenko. – Kharkiv: Vydavnyctvo «FINN», 2012. – 496 s.*
12. *Orkhiz P. M. Koncepcija pravovogho statusu samovrjadnykh terytorij i orghaniv miscevogho samovrjaduvannja / P. M. Orkhiz // Misceve ta regionaljne samovrjaduvannja v Ukrajinii. – 1995. – # 1. – S. 67.*
13. *Kornijenko M. I. Municipaljne pravo Ukrajiny. Konceptualjni ta organizacijno-pravovi systemy. Navch. pos. – K.: Alerta, 2005. – 144 s.*