

*О. Г. Остапенко,  
к. ю. н. ., доцент, доцент кафедри економічної теорії і права ХНАДУ, м. Харків  
Т. М. Барановська,  
магістр державного управління, здобувач кафедри регіонального розвитку та місцевого  
самоврядування ХарРІ НАДУ при Президентіві України,  
перший заступник начальника Головного територіального управління юстиції у Харківській  
області, м. Харків*

## **ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК ПЕРВИННИЙ СУБ'ЄКТ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ**

*O. G. Ostapenko,  
Candidate of Law, associate Professor of the Department of Economic Theory and Law,  
Kharkiv National Automobile and Highway University, the city of Kharkiv  
T. M. Baranovska,  
Master of Public Administration, Competitor for scientific degree of Regional Administration and  
Local self-government Department of KRI NAPA,  
First deputy chief of Main territorial department of justice in Kharkiv region, the city of Kharkiv*

### **TERRITORIAL COMMUNITIES AS THE PRIMARY SUBJECT OF LOCAL SELF- GOVERNMENT AND IMPLEMENTATION OF MUNICIPAL POLICIES**

*У статті визначається статус територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування та реалізації муніципальної політики. Обґрунтовано, що територіальна громада самоврядування є соціальним центром є тим самоврядним соціальним осередком, формування та оптимальне функціонування якого повинно стати передумовою побудови громадянського суспільства та правової держави в Україні. Вона є «природною» корпоративною одиницею, автономність якої виходить з суверенітету народу. Сьогодні відбувається процес подальшого конституційного врегулювання статусу територіальних громад, що сприятиме розвитку місцевої демократії та належного становлення дієздатних і самодостатніх територіальних громад.*

*The article defines the status of the territorial community as the primary subject of local self-government and implementation of municipal policies. Proved that territorial self-governing community is the social center of formation and optimal operation of which should be a prerequisite for building a civil society and rule of law in Ukraine. It is «natural» corporate unit, which comes with the autonomy of the sovereignty of the people. Today the process of further constitutional settlement of the status of local communities to facilitate the development of local democracy and proper establishment of viable and self-sustaining communities.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, територіальна громада, муніципальна політика, державна політика формування та розвитку територіальних громад.*

**Keywords:** *local government , local community , municipal politics , public policy formation and development of local communities.*

**Постановка проблеми.** Ефективність функціонування громадянського суспільства зумовлена, зокрема, рівнем активності громадян у здійсненні місцевого самоврядування, первинним суб'єктом якого виступає територіальна громада. Визначення природи останнього пов'язано із розв'язанням проблеми: чи має громада окрему, відмінну від держави владу, є незалежною від держави публічно-правною корпорацією, чи міцно включеною в державний організм і виконує тільки функції органу держави. У зв'язку з цим пропонуємо

зупинитися на аналізі природи його первинного суб'єкта – територіальної громади (на підставі теорій походження місцевого самоврядування).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У науковій літературі дослідженню питань місцевого самоврядування та статусу територіальних громад присвячені праці М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, В.І. Борденюка, І.П. Бутка, М.П. Воронова, І.В. Дробуш, В.М. Кампо, А.А. Коваленка, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, В.С. Куйбіди, Ю.О. Куца, В.В. Мамонової, М.П. Орзіха, О.М. Пастернак, В.Ф. Погорілка, М.О. Пухтинського, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, В.М. Шаповала та інших дослідників. Однак подальшого обґрунтування потребує визначення ролі територіальної громади у формуванні та реалізації муніципальної політики. Отже, **метою статті** є висвітлення територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування та реалізації муніципальної політики.

**Виклад основного матеріалу.** Історично першою А. Токвілем та його послідовниками була науково обґрунтована теорія вільної громади (теорія природних прав громади). Представники цієї теорії (Г. Аренс, Н. Гербер, О. Гірке, А. Токвіль, О. Лабанд, Мауренбрехер, Е. Мейер, О. Ресслер, Шеффле, Б. Чичерін) вважали, що поряд з трьома загально визначеними конституційними гілками влади (законодавчою, виконавчою та судовою) повинна бути визначена й четверта – громадівська (муніципальна). Громада має право на самостійне і незалежне від центральної влади існування за своєю природою, причому держава не утворює, а лише визнає її. А.Токвіль убачав реальну альтернативу державній автократії у системах урядування, заснованих на принципах децентралізації та самоврядування.

Російський дослідник М. М. Ядринцев у своїх роботах розвивав думку про те, що життя суспільства, держави є життя його частин – громад, і тільки розвиток цих частин є джерелом розвитку цілого. Загальний прогрес, на його думку, полягає в диференціації життя цілого, в уособленні функцій, у самотньому вдосконаленні кожної окремої частини. Провінціям має бути надана якомога більша автономія: це дасть їм змогу вирішувати «місцеві питання», забезпечить їх розвиток, а звідси, слугуватиме благу всієї держави. Без розвитку місцевого життя і самодіяльності неможливий вільний правильний розвиток суспільства [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**, с. 19].

Відповідно до положень господарської (громадсько-господарської) теорії, як «послідовниці» попередньої теорії, органи місцевого самоврядування не є державними і мають виняткове право на задоволення потреб громади у неполітичній (економічній, соціальній, культурній) сфері, розв'язуючи місцеві справи, які мають недержавний характер. Фундатори цієї теорії (Р. Моль, О. Гірке, О. Васильчиков, В. Лешков) зробили акцент на змісті комунальної діяльності. Теорія базується на тому, що територіальний колектив є елементом, насамперед, громадянського суспільства, і держава не втручається у місцеві справи: вони вирішуються самими територіальними громадами; питання ж політичні належать до компетенції державної влади.

Зазначені теорії набули свого узагальнення і розвитку у громадській (громадівській) теорії місцевого самоврядування, яка вбачала сутність самоврядування у наданні місцевій спільноті можливості самій реалізовувати свої громадські інтереси та зберігала за урядовими органами відання тільки державними справами. Отже, вона виходила з протиставлення територіальної громади державі, громадських інтересів – політичним, вимагаючи, щоб суспільство та держава дбали про свої власні інтереси. У такому протиставленні полягала основа повної самостійності органів самоврядування [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**, с. 22].

Опоненти вказаної теорії вважають її «вразливою» в науковому і практичному відношенні. Так, на думку сучасного вітчизняного вченого М. І. Корнієнка наявність так званих «природних і невід'ємних прав», свідчить не стільки про автономію, скільки про певний «суверенітет» територіальної громади та її органів, що є небезпечним для цілісності держави [2, с. 31].

У середині XIX ст. набуває поширення державницька теорія місцевого самоврядування, за якою місцеве самоврядування – одна з форм організації місцевого державного управління. Її утвердження в Росії відбувалось на фоні кризи інституту земства і посилення централізації імператорської влади, покликаної наслідками проведення городової реформи 1890 р. [3, с. 95-96]. Ця теорія розглядала місцеве самоврядування не як автономну форму публічної влади, природне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, а як одну із форм організації місцевого управління, тобто як один із способів децентралізації державної влади на місцевому рівні. Відповідно, всі повноваження територіальної громади, її органів своїм джерелом мають державну владу. Однак на відміну від центрального державного управління місцеве самоврядування здійснюється не урядовими чиновниками, а за допомогою місцевих спільнот (територіальних громад), місцевих жителів, які зацікавлені в результатах місцевого управління. Органи місцевого самоврядування при цьому діють за принципом «дозволено лише те, що передбачено законом».

Однак Л. Штейн та інші прихильники юридичного напрямку цієї теорії зазначали, що органи місцевого самоврядування виконують завдання однорідного характеру з державними, проводять в життя функції державного управління, але є органами не держави, а громад та їх територіальних союзів, як особливих юридичних осіб, відмінних від держави, самостійних суб'єктів права, що вступають з державою у юридичні відносини [4, с. 6].

Теорія муніципального соціалізму (кінець XIX – початок XX ст.) є сукупністю програмних положень та установок, спрямованих на забезпечення якомога повнішої демократизації місцевого життя, що ґрунтувалася на вимогах, які містилися в муніципальних програмах багатьох буржуазних політичних партій [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**, с. 40], щодо наділення міської та сільської громади правами більш широкої автономії, а також збільшення представництва населення в органах місцевого самоврядування. Прихильники ідеї муніципального соціалізму сподівалися шляхом послідовних реформ, зміни державного та громадського життя без різких стрибків та потрясінь перебудувати сучасне життя на нових засадах.

Відродження місцевого самоврядування в Україні у його сучасному розумінні припадає вже на добу розбудови суверенної Української держави (кінець 80-х – 90-і рр.). Не зважаючи на те, що сучасне національне і міжнародне законодавство містить офіційні визначення місцевого самоврядування, серед вітчизняних та зарубіжних науковців продовжує тривати дискусія щодо визначення природи місцевого самоврядування у межах громадянської, державницької й теорії муніципального дуалізму). Враховуючи наявність в чинному українському законодавстві елементів саме останньої теорії, ми згодні з думкою Є.Ф. Глухачова, що місцеве самоврядування в Україні має складну, подвійну правову природу, а держава і система місцевого самоврядування, які є формами публічної влади і мають єдине походження, об'єктивно не можуть протидіяти одна одній. Вони є суб'єктами публічної влади різного рівня (загальнонаціонального і територіального відповідно), які мають багато спільного і в об'єкті врядування, оскільки практично неможливо чітко розмежувати більшість публічних справ лише на загальнодержавні або лише місцеві [5, с. 42-43].

Враховуючи ключову роль держави у визначенні засад внутрішньої і зовнішньої політики, а отже і політики розвитку територіальних громад, залишаються певні проблемні питання у встановленні взаємовідносин держава – місцеве самоврядування. Це можна побачити, зокрема, при аналізі редакцій офіційного перекладу положень Європейської Хартії про місцеве самоврядування, в якій сьогодні останнє означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Попередня редакція вказаного документа передбачала, що органами місцевого самоврядування здійснюється регулювання й управління *суспільними (у попередній редакції – державними)* справами, які належать до компетенції цих органів. Поточна редакція найбільше відповідає англійському тексту Хартії, де для характеристики предмета відання використовується термін «public». Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і можуть мати підзвітні їм виконавчі органи [6].

З цього визначення можна зробити висновок, що об'єктом місцевого самоврядування виступає частка публічних справ, яку становлять питання місцевого значення, тобто такі, що мають локально-територіальний характер і виникають у процесі функціонування територіальної громади, задоволення потреб її членів. Ці питання мають комплексний характер, оскільки пов'язані з реалізацією інтересів членів територіальної громади в усіх сферах місцевого життя: економіка, освіта, культура, громадський порядок тощо. Проте чітко визначити коло питань місцевого значення і відмежувати їх від питань загальнодержавного чи регіонального значення надзвичайно важко. І Європейська хартія не містить будь-яких критеріїв такого розмежування, чим надає свободу визначення таких питань національному законодавству.

Основним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада. Науковці зазначають, що у перекладі й щодо суб'єкта здійснення місцевого самоврядування є також певні непорозуміння. Так, термін «local authorities», що є одним із ключових в контексті розуміння суті тексту Хартії, з англійської мови дослівно він перекладається, як: local – місцеві (локальні), authorities – влади (влади). Такий підтримується авторами Експертного висновку: «Англійське «local authorities» перекладено як «органи місцевого самоврядування». Водночас у вжитку є інший переклад цього виразу – «місцеві влади» (напр. Конгрес місцевих і регіональних влад)» [7].

Проте з французької мови (текст якої має таку ж силу, як і англійська версія) термін «collectivités locales» перекладається як collectivités – спільноти (общини, громади, колективи), а locales – місцеві (локальні). Саме такий варіант перекладу вважають доречним окремі вітчизняні науковці [8].

В офіційному перекладі тексту Хартії [6] термін «local authorities» перекладений як «органи місцевого самоврядування». Таким чином, є щонайменше три варіанти перекладу терміну «local authorities»: місцеві влади (місцева влада), територіальна громада та органи місцевого самоврядування.

Для оцінки коректності і правильності розуміння суті, що закладалась в термін «local authorities», слід звернутись до витоків та історії прийняття Хартії. Зокрема, прийняттю Хартії передувала 64-а резолюція Європейської конференції місцевих влад, сутність якої полягала в гарантуванні прав і свобод місцевих громад та в забезпеченні певної автономії місцевих громад із наданням місцевим громадам повноважень під їх відповідальність. Отже, мова йшла саме про місцеві громади та їх права і свободи, що підтверджується використанням в тексті резолюції саме термінів: англ. «local communities» та франц. «collectivités locales» – місцеві громади (локальні (місцеві) колективи) [9]. У тексті ж 126-а резолюції Конференції. містився вже термін «local authorities», однак французька версія містила термін «collectivités locales», а в тексті вказаної резолюції було посилання на першоджерела й підстави її прийняття, одним з яких називалась 64-а резолюція Конференції.

Отже, аналіз передумов прийняття Хартії, перекладів текстів 64-ї та 126-ї резолюцій Конференції місцевих і регіональних влад Європи, англійською та французькою мовами можна стверджувати про необхідність та коректність розуміння терміну «local authorities» саме як – «місцеві (територіальні) громади (колективи)».

Отже, різночитання у перекладах положень Хартії в Україні та зарубіжних країнах не можна вважати звичайними, оскільки на основі тих чи інших варіантів перекладу складаються і неоднакові концептуальні державні установа в розумінні та організації місцевого самоврядування.

Викладене підкреслює значущість ролі саме територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування, а, отже й належної реалізації муніципальної політики. Однак положення Хартії акцентують увагу на наявності спроможності вирішувати питання місцевого значення для ефективного здійснення місцевого самоврядування, що передбачає наявність належних для цього засобів (а саме, фінансових, матеріальних, кадрових та інших ресурсів), які мають у своєму розпорядженні зазначені суб'єкти. Такий підхід

є надзвичайно важливим, оскільки дозволяє з'ясувати, коли місцеве самоврядування реально функціонує, а коли воно залишається лише декларованим – його правова модель не втілюється на практиці.

Первинним суб'єктом в системі місцевого самоврядування є територіально громада. У науці існують різні підходи до визначення цього поняття. Аналіз його численних дефініцій дає підстави виділити такі критерії визначення територіальної громади, які базуються на тій чи іншій ознаці місцевої спільноти або їх сукупності як основоположних понятійно-формулюючих: територіальний, соціологічний, конституційно-правовий і комплексний або системний.

Згідно територіального критерію визначення сутності територіальної громади пов'язане з використанням такої ознаки, як постійне проживання людей на території населеного пункту. Так, у конституційно-правовій літературі територіальна громада визначається як основний суб'єкт місцевого самоврядування, який складається з жителів села (кількох сіл), селища, міста [10, с. 26], місцева спільнота – населення муніципального утворення, об'єднане метою здійснення місцевого самоврядування у відповідному поселенні або території» [11, с. 41]. Цей критерій використаний і в ч. 2 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де територіальна громада визначена як 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. Як базове таке визначення використовується в багатьох сучасних дослідженнях проблем місцевого самоврядування.

Соціологічний критерій визначення поняття територіальної громади дозволяє розкрити сутнісний аспект цього поняття як особливої цілісної соціальної спільноти, дослідити дію місцевих інтересів, які не тільки інтегрують територіальну громаду, але й виступають одночасно її породженням. Застосування цього критерію дозволяє встановити системи інтересів, соціальних зв'язків і відносин у територіальній громаді. Отже, територіальна громада (відповідно до змісту цього критерію) є соціальною спільнотою, об'єднаною на основі спільності інтересів і потреб населення, що входять до неї, системності зв'язків і відносин між ними, а не проста сукупність мешканців визначеного населеного пункту. Найважливішими системоутворюючими ознаками такої спільноти є стійкі економічні, соціальні, інформаційні, політичні, культурні й екологічні зв'язки та відносини, які виділяють її як досить самостійну систему просторової організації життєдіяльності людей.

У системі територіальних утворень вихідною є первинна територіальна громада, яка має властивості цілісності і неподільності по функціональному критерію: її складові частини самі по собі не можуть виконувати ті специфічні функції, які властиві даній соціально-територіальній спільноті.

Функціонально-цільова активність територіальної громади як складовий аспект поняття громади може бути розкрита за допомогою конституційно-правового критерію, в основі якого лежить визнання та гарантування місцевих інтересів як публічно-правових, а їх носіїв – територіальних громад – як суб'єктів, здатних до цілеспрямованої діяльності щодо їх реалізації. При такому підході функції самоврядування виступають не як результат розподілу і децентралізації влади і управління, а є похідними від колективних інтересів територіальних громад [10, с. 145]. Відповідно, не держава і органи влади ставлять завдання перед людиною, а саме вона висуває певні вимоги до органів влади, а її потреби та інтереси зумовлюють їх діяльність.

Конституційно-правовий критерій визначає місце і роль територіальної громади в системі місцевого самоврядування й організації публічної влади. Визначення територіальної громади на основі цього критерію дозволяє охарактеризувати громаду як суб'єкта місцевого самоврядування, який володіє правом і реальною здатністю до діяльності на основі реалізації наданої компетенції щодо вирішення питань місцевого значення.

Однак ми вважаємо, що повне розкриття змісту категорії «територіальна громада» можливе лише на основі комплексного, системного критерію. Так, В.І. Кравченко характеризує громаду як сукупність громадян України, які спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус. При цьому автор розглядає її у трьох аспектах, як: 1) базову адміністративно-територіальну одиницю 2) форму організації місцевої влади; 3) суб'єкт цивільно-правових відносин, господарюючий суб'єкт [12].

Найбільш ґрунтовно сутність досліджуваного поняття викладена у працях О.В. Батанова. Він вказує, що конструюючи її теоретичну модель, слід мати на увазі, що **територіальна громада** – це складна «кумулятивна» форма суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів), асоційованих на публічних засадах у межах певної території та об'єднана різноплановими ознаками системного характеру (зокрема, демографічний і територіальний (земляцький) зв'язок, правовий і політичний зв'язок, майновий (економічний) і професійний зв'язок, мовний і релігійний (соціально-культурний) зв'язок тощо). Це об'єднання, яке не виключає право людини на індивідуальність, окреме житло та дозвілля, консолідує зусилля багатьох для досягнення бажаного всіма результату. Іншими словами, відбувається реалізація приватних цілей у публічно-правовій формі [13, с. 52]. Вчений надає наступне узагальнююче визначення територіальної громади: це територіальна спільність, що складається з фізичних осіб – жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), 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].

У цьому визначенні відображена переважно аксіологічна та соціально-політична природа муніципальної влади. Таке трактування поняття територіальної громади дає змогу не лише вийти за рамки правового (нормативно-легального) підходу, що забезпечує великі можливості для розкриття та розуміння природи муніципальної влади, а й сформулювати основні ознаки таких соціальних спільностей. Подібна

теоретико-правова деталізація містить у собі ціннісну характеристику муніципальної влади як складного, багатогранного соціального та правового явища, її місце та значення в громадському та конституційному механізмі, орієнтує на забезпечення поточної управлінської взаємодії, на регулювання зовнішніх сторін місцевого самоврядування (виділення територіальних громад як первинних суб'єктів самоврядування, встановлення чітких просторових меж компетенції муніципальних органів та інших суб'єктів місцевого самоврядування, диференціацію прав колективів місцевих жителів та органів місцевого самоврядування як похідних від них суб'єктів – правопредставників своїх громад) [13, с. 51-57]

На жаль, сьогодні територіальні громади України значною мірою не є життєздатними і далекі від того, щоб бути автономними від держави. На практиці не кожне село, селище, місто є самодостатньою адміністративно-територіальною одиницею, а його жителі – самостійною територіальною громадою. Поряд з іншими причинами це обумовлюється дещо авторитарним ставленням держави до місцевого самоврядування, яка розглядає його з позицій радянської ментальності збереження тотального контролю за усіма рівнями управління. Важливу роль у цьому відіграє і менталітет населення, яке не сприймає його місцеві органи як представників влади і волі громадян, і вважає, що місцеве самоврядування – це ще один засіб впровадження державної політики на місцевому рівні.

Наявність системи соціально обумовлених інтересів є важливою інтегральною ознакою територіальної громади, і саме інтереси (потреби) жителів як рушійна сила муніципальної влади є надзвичайно важливим компонентом у питаннях організації місцевого самоврядування. Публічні інтереси – це спільні інтереси, свого роду усереднення особистих, групових інтересів. Іншими словами, це громадські інтереси, без задоволення яких неможлива, з одного боку, реалізація приватних інтересів, а з іншого – забезпечення цілісності, стійкості та нормального розвитку системи місцевого самоврядування. Це і офіційно визнані інтереси, які мають підтримку держави та правовий захист. Отже, публічний інтерес є визнаним державою та юридично забезпеченим інтересом соціальної спільності, задоволення якого служить неодмінною умовою гарантії її існування та розвитку [14, с. 6].

Усі члени територіальної громади є носіями територіальних інтересів, причому «інтереси територіальної спільності можуть для практичного життя людини мати іноді більше значення, аніж інтереси класу або нації» [15, с. 113]. При цьому становище громади та моральний настрій її членів, які проживають разом, мають спільні житлові, освітні, культурні, а часто й релігійні інтереси, забезпечують у її межах природним шляхом міцний громадський порядок та утворюють умови для ефективного управління таким об'єднанням [16]. Так, муніципальні права особи – члена територіальної громади, як зазначає О.В. Батанов, базуються на «тріаді інтересів», що виникають у сфері місцевого самоврядування: інтересі території; інтересі територіальної громади; інтересі конкретного жителя – члена такої громади. Виникнення інтересу території, на якій функціонує особистість, котра є невід'ємною частиною територіальної громади, прямо пов'язане з домінуючими на сучасному етапі процесами «самоствердження» територій, викликаними децентралізацією державного управління [13, с. 56].

Інтереси самої територіальної громади виникають і виявляються на основі сукупності інтересів її індивідів-членів (спільні інтереси, насамперед, у задоволенні соціальних, комунально-побутових, локально-культурологічних та інших потреб) і в індивідуалізованому інтересі конкретної особистості – члена територіальної громади (особистісні інтереси, що виявляються, насамперед, у сфері комунікативних зв'язків на локальному рівні, наслідком чого є самореалізація особистості в межах територіальної громади). Інтереси ж конкретної особистості – члена територіальної громади становлять його муніципальні права у вузькому розумінні, що виникають у процесі реалізації ними практично всіх своїх життєвих прагнень. За такої реалізації конкретний житель є суб'єкт-об'єктом місцевого самоврядування, зосереджуючи в собі і виявляючи зовні його демократичний заряд і позитивний потенціал [17, с. 57].

Як вірно зазначає автор, таке взаємне врахування всієї сукупності інтересів, що складаються на рівні місцевого самоврядування і реалізуються у вигляді муніципальних прав особистості, їх взаємокомпромісність і гармонізація є гарантом визнання, існування і функціонування муніципальної влади, толерантності та протекціонізму до неї державної влади.

**Висновки.** Отже, територіальна громада є тим самоврядним соціальним осередком, формування та оптимальне функціонування якого стане передумовою побудови громадянського суспільства та правової держави в Україні. Територіальна громада як первинний системоутворюючий елемент місцевого самоврядування насамперед є «природною» корпоративною одиницею, автономність якої виходить не з державної влади, а з суверенітету народу. Держава лише визнає її діяльність, що реалізується жителями – членами територіальних громад як їх природна соціальна претензія в односторонньому порядку незалежно від ступеня правового припущення. Держава з допомогою правових засобів лише впорядковує самоврядну активність місцевого населення, не встановлюючи її. Вона лише санкціонує муніципальні функції і повноваження, пов'язані з регулюванням питань місцевого життя [13, с. 57].

Сьогодні відбувається процес подальшого конституційного врегулювання статусу територіальних громад, що сприятиме розвитку місцевої демократії та належного становлення дієздатних і самодостатніх територіальних громад.

#### **Література.**

1. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / О.В. Батанов / За заг. ред. В.Ф.Погорілка. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 512 с.
2. Основи муніципального права України: Навч. посіб. / За ред. М.І. Корнієнка. – К., 2000. – 286с.

3. Чапала Г.В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз: Монографія / Г.В. Чапала. – Харків: Право, 2006. – 224 с.
4. Головка О.М. Еволюція теорії місцевого самоврядування в державно-правовій науці: основні тенденції і напрями / О.М. Головка // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 1999. – №3. – С. 3-11.
5. Глухачов Є.Ф. Місцеве самоврядування в Україні: особливості його правової природи / Є.Ф. Глухачов // Актуальні проблеми державного управління: Науковий збірник. – Х.: УАДУ (ХФ). – 2001. – № 1(9). – С.42- 43
6. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985р. // Зб. договорів Ради Європи: Офіц. вид. – К.: Парламент. вид-во, 2000. – С. 190-205.
7. Експертний висновок щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування [Електронний ресурс] // Інститут громадянського суспільства. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www/?p=2364>
8. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. монографія. / За ред. В.В Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – 864 с.
9. Панасюк С.А.. Якісний переклад тексту Європейської хартії місцевого самоврядування: шлях до реальної євроінтеграції / С.А. Панасюк [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://vartaprava.com.ua/analitika/problemy-perekladu-evropejskoji-hartiji-mistsevoho-samovryaduvannya.html>
10. Білик П.П. Проблеми дефініції територіальної громади як ознаки правової сутності «регіону» / П.П. Білик // Вісн. Одес. ін-ту внутр. справ. – 2001. – № 1. – С. 144-149.
11. Бодрова І.І. Концептуальні підходи до визначення поняття територіальна громада / І.І. Бодрова // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. – Х., 2004. – Вип. 7. – 210 с.
12. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. / В.І. Кравченко. – К.: Т-во «Знання» України, 1999. – 487 с.
13. Батанов О.В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О.В. Батанов // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2. – С. 51-57.
14. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – М., 2001. – 355 с.
15. Карпова Т.П., Межевич Н.М. Социально-территориальная общность: Современное понимание и перспективы / Т.П. Карпова, Н.М. Межевич // Научный коммунизм. – 1990. – № 3. С. 112-116
16. Бельский К.С. Выдающийся русский учёный-полицист В.Н. Лешков / К.С. Бельский // Государство и право. – 1996. – № 11. – С. 127-136
17. Баймуратов М.О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України // В кн.: Муніципальне право України: Підручн. / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К., 2001. – 352 с.

## References.

1. Batanov, O.V. (2013), *Konstytutsijno-pravovyj status terytorial'nykh hromad v Ukraini* [Constitutional and legal status of local communities in Ukraine], Vydavnychij Dim «In Yure», Kyiv, Ukraine.
2. Korniienko, M.I. (2000), *Osnovy munitsypal'noho prava Ukrainy* [Fundamentals of municipal law of Ukraine], Kyiv, Ukraine.
3. Chapala, H.V. (2006), *Mistseve samovriaduvannia v systemi publichnoi vlady: teoretyko-pravovyj analiz* [Local government in system of public authorities: theoretical and legal analysis], Pravo, Kharkiv, Ukraine.
4. Holovko, O.M. (1999), “Evolution theory of local government in state-legal science, major trends and directions”, *Visnyk Zaporiz'koho iurydychnoho instytutu*, vol. 3, pp. 3-11.
5. Hlukhachov, Ye.F. (2001), “Local government in Ukraine, especially its legal nature”, *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia*, Kharkiv, Ukraine, pp.42 – 43.
6. European Charter of Local Self-Government (2000), *Parlament. vyd-vo*, pp. 190-205.
7. The official site of Civil Society Institute (2015), “Expert opinion on the conformity of national legislation of Ukraine with the European Charter of Local Self-Government”, available at <http://www.csi.org.ua/www/?p=2364> (Accessed 14 October 2015)
8. Kravchenko, V.V., Bajmuratov, M.O. and Batanov, O.V. (2007), “Actual problems of formation and development of local government in Ukraine”, *Atika*, Kyiv, Ukraine.
9. Panasiuk, S.A. (2015), “Yakisnyj pereklad tekstu Yevropejs'koi khartii mistsevoho samovriaduvannia: shliakh do real'noi ievrointehratsii” available at <http://vartaprava.com.ua/analitika/problemy-perekladu-evropejskoji-hartiji-mistsevoho-samovryaduvannya.html> (Accessed 14 October 2015)
10. Bilyk, P.P. (2001), “Problems of definition of territorial community as a sign of legal nature “of the region””, *Visnik Odes. in-tu vnutr. Sprav*, vol 1, pp. 144-149.
11. Bodrova, I.I. (2004), “Conceptual approaches to the definition of local community”, *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia*, vol. 7. – pp. 210.
12. Kravchenko, V.I. (1999), *Mistsevi finansy Ukrainy* [Local finance Ukraine], T-vo «Znannia» Ukrainy, Kyiv, Ukraine.
13. Batanov, O.V. (2008), “Territorial community - the primary subject of municipal government in Ukraine: concepts and features”, *Visnyk Tsentral'noi vyborchoi komisii*, vol. 2, pp. 51-57.
14. Tykhomyrov, Yu.A. (2001), *Teoriya kompetentsy* [The theory of competence], Moskva, Rossija.
15. Karpova, T.P. and Mezhevych, N.M. (1990), “Socio-territorial community: Current understanding and prospects”, *Nauchnyj kommunizm*, vol. 3, pp. 112-116.

16. Bel'skyj, K.S. (1996), "An outstanding Russian scientist – politseist V.N. Leshkov", *Hosudarstvo y pravo*, vol. 11, pp. 127-136

17. Bajmuratov, M.O. (2001), "Territorial community in the political system and the system of local government in Ukraine"; *Munitsypal'ne pravo Ukrainy* [Municipal Law of Ukraine], Kyiv, Ukraine.

*Стаття надійшла до редакції 14.10.2015 р.*