

**Альона КЛЮЧНИК**

доктор економічних наук, професор,  
Миколаївський національний аграрний університет  
м. Миколаїв

## **ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ ДИФЕНЦІЇ «ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА»**

У 2015-2020 рр. внаслідок реалізації другого етапу децентралізації в Україні почали з'являтися об'єднані територіальні громади. Визначення останніх наводиться у законодавчих актах, які були прийняті у зв'язку із децентралізацією. Зокрема у Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» зазначається, що об'єднана територіальна громада, це громада, яка утворилася у результаті добровільного об'єднання поряд розташованих сіл, селищ, міст. Цей термін вживався з метою виокремлення об'єднаних та не об'єднаних територіальних громад, адже перші отримували преференції та кошти від держави. Однак, після проведення місцевих виборів 25 жовтня 2020 р. термін «об'єднані територіальні громади» втратив свою актуальність. Наразі всі громади є об'єднаними. Отже, погоджуючись з думкою О. Кириленко [1], що об'єднані територіальні громади – це лише першопочатковий елемент реформи місцевого самоврядування. При цьому науковець наголошує, що основною метою зазначеного процесу є формування спроможних територіальних громади.

Перед тим, як розглянути поняття «спроможна територіальна громада», дамо визначення дефініції «територіальна громада». Остання вперше з'явилася у Конституції України прийнятій 28 червня 1996 року. Так, згідно до п. 1 ст. 140 Конституції України територіальна громада – жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста [2]. Даний термін також зазначений і у Законі України «Про місцеве самоврядування», де, у ст. 1, вказано: «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» [3].

Слід зазначити, що згідно чинного законодавства територіальні громади мають право приймати свої власні статuti [3], у яких також зазначається поняття «територіальна громада». Наприклад, вивчаючи статут Новобузької міської територіальної громади, ми знайшли таке визначення: «є самостійною адміністративно-територіальною одиницею - міським населеним пунктом, в межах якого громада здійснює місцеве самоврядування і яка має органи місцевого самоврядування, свою комунальну власність та свій міський бюджет (ст. 1.1.1) [4]. У Статуті територіальної громади міста Харкова, зазначено «територіальна громада міста Харкова (далі - територіальна громада) як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень - це жителі, що об'єднані постійним проживанням у межах міста, що мають колективні інтереси і правовий статус, визначений Конституцією України, Європейською хартією місцевого самоврядування, законами України, цим Статутом» [5].

Провівши аналіз зазначених визначень, робимо висновок - не зважаючи на значну кількість формулювань, досліджувана дефініція є однаковою у різноманітних нормативно-правових актах.

Згідно європейського законодавства [6] досліджуване поняття трактується як «общини, які здійснюють 154 місцеві або регіональні функції та визнаються як такі внутрішнім законодавством кожної держави» [6].

Цікавим добутком нашого дослідження є визначення такого поняття як «конституційна територіальна громада» - це об'єднання всіх жителів адміністративно-територіальної одиниці, які можуть відповідно до Конституції України вирішувати питання щодо своєї публічної власності.

Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування», Цивільним кодексом України, іншими нормативними актами визначається правовий статус територіальної громади. Базуючих на останніх, територіальна громада виступає як: *суб'єкт цивільно-правових відносин* (створення

комунальних підприємств, навчальних закладів, підприємницьких структур, наявність господарських та майнових відносин; входження у зобов'язання, ведення процесів; стягнення зборів); *суб'єкт бюджетного процесу* (формування бюджету, створення позабюджетних, валютних, страхових, резервних і інших цільових фондів грошових ресурсів); *суб'єкт підприємницької діяльності* (у сфері надання суспільних послуг (створення підприємств комунальної власності, здійснення спільної діяльності); *суб'єкт фінансово-кредитних відносин* (розміщення місцевих позик; отримання кредитів у банківських установах; створення комунальних банків, трастових, страхових товариств; гарантування кредитів).

В економічній літературі існує значна кількість методичних підходів щодо класифікації. Зокрема, класичний підхід передбачає поділ територіальних громад на міські, селесні та сільські. Крім того, в основу класифікації громад можуть покладатися такі ознаки, як: чисельність населення; за складом; за видами економічної діяльності, за інфраструктурним забезпеченням тощо.

Виділяють, також й сталі громади як сталі – це ті громади, які запобігають згубному антропогенному впливу на екосистему громади [7].

Всесвітня організація охорони здоров'я ООН ознаками здорової громади визначає якість території (чисте і безпечне фізичне середовище та житло), населення (участь об'єднань в ухваленні рішень, що впливають на їхнє життя, підтримка зв'язку з культурно-історичною та природною спадщиною), навколишнього природного середовища (стабільні екосистеми, заощадження природних ресурсів) та рівень економіки (задоволення основних потреб мешканців) [7].

Спроможні територіальні громади — це адміністративно-територіальні одиниці, які через органи місцевого самоврядування забезпечують належний рівень надання послуг та розвитку її інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [8].

Дослідженнями встановлено теоретичну неузгодженість багатьох видів спроможності територіальних громад. Розрізняють правову, організаційну та

фінансову; правову, організаційну та матеріальну спроможності територіальних громад.

У виданні ОЕСР «Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні» використовують поняття фінансової та інвестиційної спроможності громади, а також операційної та управлінської спроможності [9]. О. В. Ольшанський наголошує на виділенні внутрішньої та зовнішньої спроможності територіальної громади [10].

А. П. Павлюк також звертає увагу, що здатність надання на належному рівні послуг населенню [11]. Нам імпонує точка зору О. В. Сизоненко, яка стверджує, що варто розрізняти три види спроможності: потенціальну чи розрахункову спроможність; спроможність, яка юридично визнається КМУ; реальну спроможність [12].

Вважаємо, що вище зазначений підхід можна застосовувати, щодо виділення громад потенційно спроможних здійснити відбудову своєї інфраструктури та реально спроможних.

В процесі функціонування (навіть за наявності майже однакових територіальні громади, обираючи різні інструменти досягнення результатів, в кінцевому досягненні випадку можуть характеризуватись різними рівнями спроможності або ж взагалі вважатись неспроможними.

Результати військової агресії вносить свої корективи щодо класифікації територіальних громад. Так, відповідно до проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики» залежно від наслідків руйнувань і за визначеними відповідними показниками, громади та території відноситимуться поділяються на чотири функціональні типи: території відновлення (громади, де велися бойові дії або які були тимчасово окуповані, зазнали руйнувань інфраструктури); полюси економічного зростання громадами з кращим соціально-кращими показниками, порівняно з територіями відновлення та можуть позитивно вплинути на інші регіони); території з особливими умовами для розвитку (громади, які мають низький соціально-

економічний рівень й певні обмеження використання ресурсів); території сталого розвитку (громади спроможні до комплексного розвитку).

Отже, територіальна громада - єдина територія, на якій проживають мешканці, що мають спільні інтереси та у її розвитку; комунікацію з її органами місцевої влади та комунальну власність, якою можуть самостійно розпоряджатися. Вона виступає як *суб'єкт*: цивільно-правових відносин; бюджетного процесу; підприємницької діяльності; фінансово-кредитних відносин. У зв'язку з воєнними діями та їх наслідками територіальні громади слід поділяти на території відновлення; полюси економічного зростання; території з особливими умовами для розвитку; території сталого розвитку.

### Список використаних джерел

1. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади : навч. посіб. / О. Кириленко, Б. Малиняк, В. Письменний, В. Русін / Асоціація міст України. Київ: ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 396 с.

2. Конституція України : офіц. текст : [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р]. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

3. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21 травня 1997 р. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

4. Статут Новобузької міської територіальної громади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL : <https://novobuzka-gromada.gov.ua/statut-mista-povij-bug-16-34-08-17-12-2020/> (дата звернення 20.04.2023).

5. Статут територіальної громади міста Харкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу <https://www.city.kharkov.ua/uk/dokumenty/ustav-territorialnoj-gromady.html> (дата звернення 20.04.2023).

6. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями [Електронний ресурс]. Режим

доступу: URL : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_106](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_106) (дата звернення 20.04.2023).

7. Ільїна М.В. Класифікація територіальних громад на основі актив-орієнтованого підходу. *Економіка природокористування і сталий розвиток*. К.: ДУ ІСПСР НАН України, 2018. № 1–2 (20–21). С. 53-57.

8. Основні аспекти формування спроможних територіальних громад /Л.Бабюк, О.Чепель. [Електронний ресурс]. Режим доступу : URL : <http://buk-visnyk.cv.ua/miscve-samovryaduvannya/463/> (дата звернення 20.04.2023).

9. Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні. ОЕСР: сайт. 2018. URL: <https://read.oecdilibrary.org/urban-rural-and-regionaldevelopment/9789264301481> (дата звернення 20.04.2023).

10. Ольшанський О. В. Спроможність громад в аспекті теоретико-прикладної ідентифікації. *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. пр. 2016. Вип. 4(55). URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-4/doc/3/02.pdf> (дата звернення 20.04.2023).

11. Павлюк А. П. Економічні аспекти формування спроможних територіальних громад в Україні. *Стратегічні пріоритети*: наук. аналіт. зб. 2016. №1(38). С. 162-168. URL: <http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/15-1474017754.pdf> (дата звернення 20.04.2023).

12. Сизоненко О. В. Проблеми формування спроможних територіальних громад в умовах процесу децентралізації. Експериментальні та теоретичні дослідження в сучасних науках: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції 5 серпня 2018 р. у м. Суми. 2018. Т. 2. С. 92-95. URL: [http://eprints.mdpu.org.ua/id/eprint/2114/1/05.08.2018\\_T\\_om\\_2-93-96.pdf](http://eprints.mdpu.org.ua/id/eprint/2114/1/05.08.2018_T_om_2-93-96.pdf) (дата звернення 20.04.2023).