

DOI 10.31558/2519-2949.2022.3.4

УДК 352.105

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5769-7345>*Prymush M. V., Vasyl Stus Donetsk National University*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1637-175X>*Okunovska Yu. V., Vasyl Stus Donetsk National University*

ГРОМАДА ЯК ОСНОВНИЙ ЕЛЕМЕНТ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті визначено основні характеристики «громади» як основного елемента місцевого самоврядування. Охарактеризовано понятійно-категоріальний апарат, що згадується у процесі реформи децентралізації та змін у структурі місцевого самоврядування.

Визначено правову основу, що регламентує функціонування громад та створення територіальних громад у контексті децентралізації. Під час аналізу законодавства акцентувалась увага на різниці між термінами «громада» та «територіальна громада».

Проаналізовано історичні передумови, оскільки в Україні історично склалося, що громада була основною територіальною одиницею, яка виконувала низку важливих функцій, маючи свої органи управління.

З'ясовано, що існує велика кількість поглядів на види громад та функції їх діяльності. При аналізі прав та обов'язків громад територіальної громади було виділено такі її види: соціальна, економічна, культурно-духовна, політична, судова та оборонна.

Досліджено, що територіальна громада, як суб'єкт регулювання соціально-економічного розвитку території, наділена функціями, що загалом збігаються з обсягом функцій системи місцевого самоврядування.

У статті визначено, що під час реформи децентралізації, на окуповані території Донецької та Луганської областей (з 2014 року), не вдалося створити територіальні громади, тому, відповідно на цих територіях було сформовано військово-цивільні адміністрації. Також, проаналізовано, що після початку повномасштабного вторгнення російської федерації з 24 лютого 2022 року, частина територіальних громад в Україні визначаються, як території, що є тимчасово окупованими; території, що перебувають в оточенні (блокуванні); території, на яких тривають активні бойові дії.

Ключові слова: громада, децентралізація, місцеве самоврядування, населення, фінансування, проєктна діяльність.

Постановка проблеми. Реформа децентралізації вважається однією з найуспішніших реформ проведених в Україні. У результаті реформи децентралізації значно розширилися повноваження органів місцевого самоврядування. У першу чергу, реформа посприяла посиленню потенціалу громад. Громади отримали автономію щодо розвитку проєктної діяльності, що зумовило певний сплеск активності та її процвітання. Головний акцент зміщено на збільшення фінансування місцевих бюджетів. У результаті децентралізації в Україні 12 червня 2020 року урядом було затверджено новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня [10]. 17 липня 2020 року ВРУ прийняла Постанову №3650 «Про утворення та ліквідацію районів», згідно з якою тепер в Україні 136 районів замість 490 [11]. А після місцевих виборів 25 жовтня 2020 року, в Україні утворилося 1469 територіальних громад.

Мета: проаналізувати процес формування громади, як основного елемента місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Одне з найпоширеніших визначень терміну «громада» (англ. community) утворено з двох слів – «common» (спільний) та «unity» (єдність). Бути в громаді, або спільноті, означає мати щось спільне з іншими людьми таке тлумачення було визначено канадською дослідницею Дж. Бопп [3, С.16]. Вона розглядала громаду через призму соціальних відносин, де у певної групи людей, зазвичай, вироблялися певні норми поведінки, цінності, традиції та способи ведення господарства. Тобто, групу людей, яка проживає на одній території та має спільні ознаки самоврядування можна назвати громадою.

Український дослідник В. 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 [7, С.121].

Український дослідник О. Мороз пропонує такий перелік ознак «територіальної громади»: спільна територія існування (що може включати проживання, роботу, володіння нерухомим майном); спільна територія існування у вирішенні питань життєдіяльності; психологічна самоідентифікація кожного члена з громадою; спільна комунальна власність; сплачування комунальних податків. [9]

Вивчення інституту місцевого самоврядування має довготривалу історію та тісно пов'язане з дослідженням демократії на місцевому рівні. Оскільки місцеве самоврядування – це основа здійснення влади народу на місцях. Джерелом місцевої демократії, влади загалом є місцева громада. В Україні відповідно до статті 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, тобто через певний структурно-організаційний механізм, який іменується системою місцевого самоврядування [6, ст.140.].

Найбільш ґрунтовно сутність досліджуваного поняття територіальна громада викладена у працях О. 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 [2, С.54].

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

- територіальну громаду села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл;
- територіальну громаду селища;
- територіальну громаду міста [6, ст.140].

Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування й обирати єдиного сільського голову. Добровільне об'єднання територіальних громад здійснюється за рішенням місцевого референдуму відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є згодою на утворення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна. Вихід із складу сільської громади здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади.

Важливим є те, що територіальні громади мають свої майнові права. Так. Ст. 142 Конституції України визначає, що матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, які є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти іншої спільної власності, котрі перебувають в управлінні районних та обласних рад [6, ст. 142].

Окрім юридичного обґрунтування та різних бачень щодо сутності громади, варто звернути увагу на функціонування громад, що визначила докторка політичних наук М. Лендбел. Вона визначає такі основні ознаки: а) *спільна ситуація* – ті, хто належить до громади, мають спільні ознаки, що пов'язують їх одне з одним; це може бути місце проживання, а може бути належність до певного класу, етнічність, релігія або щось інше; б) *мережа взаємин* – громади зосереджують усі можливі відносини і не обмежені тільки роботою, політикою або спортом; в) *колективна дія* – люди усвідомлюють спільний інтерес і спроможні на організацію колективної дії, зокрема, громада одного будинку може організуватися, аби запобігти побудові автостоянки замість дитячого майданчика під вікнами їхнього будинку; г) *сформована ідентичність* – людина у громаді отримує громадську ідентичність, з якою настає певна емоційна відповідальність, почуття належності до більшої одиниці і певна лояльність стосовно неї [8, с. 100].

Проте, при аналізі прав та обов'язків громад територіальної громади варто звертати увагу на її виду, зокрема: соціальна (групування, об'єднання зусиль у вирішенні завдань, які виникають на основі соціальних проблем, і контроль за виконанням відповідних завдань); економічна (групування, об'єднання людей для спільного господарювання, отримання інвестицій, збільшення податкових надходжень, зростання товарної маси та фінансових ресурсів. культурно-духовна (групування, об'єднання людей для збереження, виховання, розвитку, вивчення традицій та звичаїв певного регіону); політична (групування, об'єднання людей для вирішення оперативних і стратегічних завдань місцевого значення); судова та оборонна (призначена для виконання відповідних рішень згідно із затвердженими процедурами). Визначальною ознакою, за якою законодавець поділяє територіальні громади на види, є адміністративно-територіальний устрій нашої держави.

Територіальна громада як суб'єкт регулювання соціально-економічного розвитку території наділена функціями, які загалом збігаються з обсягом функцій системи місцевого самоврядування: – нормотворча функція (створення статутів територіальних громад, прийняття нормативних актів, що регламентують діяльність громади); – планування, програмування розвитку адміністративно територіальної одиниці базового рівня (стратегії розвитку територіальних громад, програми соціально-економічного та культурного розвитку); – управління ресурсним потенціалом (земельні, лісові, водні ресурси) – розвиток місцевої інфраструктури – утримання та будівництво доріг, водо-, газопостачання і водовідведення та благоустрій території; – управління комунальним майном, що належить територіальній громаді; бюджетно-фінансова функція (затвердження бюджетів і контроль за їх виконанням, визначення місцевих податків і зборів, що передбачені законом); – управління мережею закладів соціальної сфери (утворення, реорганізація, ліквідація); – інвестиційна функція (залучення інвестицій – державних, приватних, міжнародних у розвиток території); – інформаційна функція.

В Україні історично склалося, що громада була основною територіальною одиницею, яка виконувала низку важливих функцій, маючи свої органи управління. Відповідно до рішень зборів громади здійснювався розподіл землі, на членів громади накладалися податки та сплачувалися податки державі.

Починаючи з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць.

В Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження.

Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету.

Сьогодні територіальна громада в Україні, яка є аналогом свого історичного прообразу, створюється державою відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання громадян» [4]. Територіальна громада – це не тільки спільне проживання громади на відповідній території, але й отримані права від держави, насамперед право на самоврядування, яке може здійснюватися не тільки громадою, а і через органи місцевого самоврядування. Органами, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, є районні та обласні ради. Територіальні громади вибирають відповідні ради. Голова ради вибирається депутатами на сесії відповідної ради.

Юридичне оформлення статусу громади було визначено згідно ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5]. Де було визначено, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста, яка може утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову. Тобто, дана стаття дає нам розуміння, що територіальна громада може утворити орган місцевого самоврядування, але не є ним [1].

Загалом процес формування територіальних громад у контексті децентралізації, тривав з 2015 по 2020 р. Перший етап тривав з 2015 до 2020 рр, це період добровільного об'єднання громад в Україні. Впродовж цього часу було утворено 1070 об'єднаних територіальних громад. З 12 червня 2020 року розпочався другий етап формування територіальних громад, що розпочався відповідно до закону № 562-IX. Відповідно до цього закону уряд визначив адміністративні центри і території територіальних громад на основі раніше об'єднаних громад і попередньо затверджених

перспективних планів. Усього було затверджено 1470 громад, які повністю охоплювали території 24 областей (окрім Чорнобильської зони відчуження). Проте, 12 серпня 2020 року розпорядженням Кабміну № 996 Соколівську громаду Черкаської області включено до Жашківської. Таким чином, громад стало 1469.

Станом на 25 жовтня 2020 року не вдалося провести вибори на окупованих територіях Донецької та Луганської областей. Відповідно на цих територіях було сформовано військово-цивільні адміністрації, такі як: Донецька, Горлівська, Дебальцівська, Докучаєвська, Єнакієвська, Жданівська, Хрестівська, Макіївська, Сніжнянська, Іловайська, Харциська, Шахтарська, Ясинуватська, Амвросіївська, Вуглегірська, Новоазовська, Кальміуська, Старобешська, Бойківська, Луганська, Антрацитівська, Алчевська, Молодогвардійська, Сорокинська, Хрустальненська, Ровеньківська, Довжанська, Кадіївська, Лутугинська, Зимогір'ївська,

Після початку повномасштабного вторгнення російської федерації з 24 лютого 2022 року, частина територіальних громад в Україні визначаються у таких значеннях.

- території, що є тимчасово окупованими;
- території, що перебувають в оточенні (блокуванні);
- території, на яких тривають активні бойові дії.

Станом на 19.07.2022 року до переліку входить 314 громад з 9 областей: Донецької (66), Харківської (51), Дніпропетровської (6), Луганської (37), Запорізької (55), Херсонської (49), Миколаївської (25), Сумської (20), Чернігівської (5).

Таким чином, громада як основний елемент місцевого самоврядування після завершення реформи децентралізації, отримала широкий спектр повноважень. Досить вагомим фактором стало те, що над реформою спільно працювали всі сектори українського суспільства. Над проведенням реформи працювали: Президент України, Офіс Президента України, Головний департамент регіонального та кадрового розвитку та Департамент місцевого самоврядування та децентралізації, Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, Міністерство розвитку громад та територій України, Асоціація сільських, селищних рад та об'єднаних громад, Українська асоціація районних та обласних рад, Асоціація об'єднаних територіальних громад, Асоціація міст України, Обласні державні адміністрації, Районні ради, Районні державні адміністрації, Програма "U-LEAD з Європою". Після завершення реформи територіальні громади стали основною ланкою децентралізованого адміністративно-територіального устрою. У межах територіальної громади, якій надано автономію, громадяни країни мають реальну можливість самостійно будувати своє життя, не сподіваючись на чийсь допомогу. Як визначено в Європейській хартії про місцеве самоврядування, через громаду громадяни вчаться господарювати і здійснювати реальне господарювання, керують фінансовими справами. Саме в громаді реалізується більшість соціально-економічних прав громадян у демократичному суспільстві.

Бібліографічний список:

1. Барановська Т. М. Територіальні громади як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та реалізації муніципальної політики // *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 10. С.97. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=09> (дата звернення 22.07.2022).
2. Батанов О.В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. // *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 2. С. 51-57.
3. Бопп Дж. Перетворюючи світ : практ. посіб. для розбудови сталих громад. Пер. та публ. здійснено в рамках Проекту розвитку громадянського суспільства. Ужгород, 2008. 164 с.
4. Закон від 18 жовтня 2019 р. Про добровільне об'єднання територіальних громад. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-viii> (дата звернення 22.07.2022).
5. Закон України від 21 травня 1997р. «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 22.07.2022).
6. Конституція України 1996 р. Відомості Верховної Ради України (ВВР). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 24.07.2022).
7. Кравченко В. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. К.: Т-во «Знання» України, 1999. 487 с.
8. Лендвел М. Визначення оптимального розміру муніципалітетів у постсоціалістичних країнах Центрально-Східної Європи: роль європейських норм місцевого самоврядування. // *Вісник Наукового інформаційно-аналітичного центру НАТО Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника*. Вип. 1. Івано-Франківськ : Гостинець, 2008. С. 96–104.
9. Мороз О. Територіальна громада: сутність, становлення та сучасність та сучасні українські реалії. // *Науковий вісник*. Вип.2. 2008. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/jan/26506/moroz.pdf> (дата звернення 25.07.2022)

10. Атлас адміністративно-територіального устрою України. // Децентралізація. 2021.
URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13404> (дата звернення 22.07.2022).
11. Постанова ВРУ №3650 «Про утворення та ліквідацію районів». // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text> (дата звернення 25.07.2022).

References:

1. Baranovs`ka T. M. Tery`torial`ni gromady` yak pervy`nny`j sub`yekt misceвого samovryaduvannya ta realizaciyi municy`pal`noyi polity`ky` // Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvy`tok. 2015. # 10. S.97. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=09> (дата зvernennya 22.07.2022).
2. Batanov O.V. Tery`torial`na gromada – pervy`nny`j sub`yekt municy`pal`noyi vlady` v Ukrayini: ponyattya ta oznaky`. // Visny`k Central`noyi vy`borchoyi komisiyi. 2008. # 2. S. 51-57.
3. Bopp Dzh. Peretvoryuyuchy` svit : prakt. posib. dlya rozbudovy` stal`x gromad. Per. ta publ. zdijnseno v ramkax Proektu rozvy`tku gromadyans`kogo suspil`stva. Uzhgorod, 2008. 164 s.
4. Zakon vid 18 zhovtnya 2019 r. Pro dobrovil`ne ob`yednannya tery`torial`ny`x gromad. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-viii> (дата зvernennya 22.07.2022).
5. Zakon Ukrayiny` vid 21 travnya 1997r. «Pro misceve samovryaduvannya v Ukrayini» vid 21 travnya 1997r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата зvernennya 22.07.2022).
6. Konstytuciya Ukrayiny` 1996 r. Vidomosti Verxovnoyi Rady` Ukrayiny` (VVR). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата зvernennya 24.07.2022).
7. Kravchenko V. Miscevi finansy` Ukrayiny` : Navch. posib. K.: T-vo «Znannya» Ukrayiny`, 1999. 487 s.
8. Lend`el M. Vy`znachennya opty`mal`nogo rozmiru municy`palitetiv u post-socialisty`chny`x krayinax Central`no-Sxidnoyi Yevropy` : rol` yevropejs`ky`x norm misceвого samovryaduvannya. // Visny`k Nauko`vogo informacijno-anality`chnogo centru NATO Pry`karpats`kogo nacio`nal`nogo universy`tetu imeni Vasy`lya Stefany`ka. Vy`p. 1. Ivano-Frankivs`k : Gosty`necz`, 2008. S. 96–104.
9. Moroz O. Tery`torial`na gromada: sutnist`, stanovlennya ta suchasnist` ta suchasni ukrayins`ki realiyi. // Naukovy`j visny`k. Vy`p.2. 2008. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/jan/26506/moroz.pdf> (дата зvernennya 25.07.2022).
10. Atlas administraty`vno-tery`torial`nogo ustroyu Ukrayiny`. // Decentralizaciya. 2021. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13404> (дата зvernennya 22.07.2022).
11. Postanova VRU #3650 «Pro utvorennya ta likvidaciyu rajoniv». // Vidomosti Verxovnoyi Rady` Ukrayiny` (VVR), 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text> (дата зvernennya 25.07.2022).

Prymush M. V., Okunovska Yu. V. Hromada (community) as a key element of local self-government

The article determines key characteristics of a “hromada” as a key element of local self-government. It describes main concepts and categories that are mentioned in the course of decentralization reform implementation and introduction of changes to the structure of local self-government. The article describes the legislation that regulates the operation of hromadas (communities) and establishment of territorial hromadas (communities) in the context of decentralization. While analyzing the legislation, special attention was paid to differentiation such terms as “hromada” and “territorial hromada”. The study analyzes historical preconditions as it has been so historically formed in Ukraine that a hromada (community) was the basic territorial unit, which, having its own governing bodies, has performed a number of important functions. It has been determined that there are many different opinions as to the types of communities and their functions. While analyzing the rights and obligations of hromadas (communities) of a territorial hromada (community), the following spheres were selected: social, economic, cultural-spiritual, political, judicial and defense. It has been proven that a territorial hromada, as a subject regulating the socio-economic development of a territory, is vested with function, which generally coincide with the power and functions of local self-government. The authors states that in the course of the decentralization reform, it was impossible to establish territorial hromadas (communities) on the occupied territories of the Donetsk and Luhansk oblasts (since 2014), thus military-civil administrations were established on these territories. In addition, it has also been analyzed that since the beginning of a full-scale intervention on the russian federation on February 24, 2022, part of territorial hromadas (communities) in Ukraine are defined as territories that are temporarily occupied; territories that are surrounded (blocked); territories where active hostilities are ongoing.

Keywords: *hromada (community), decentralization, local self-government, population, financing, project activity*