

## **ПОНЯТТЯ «ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ» І ЙОГО СУТНІСТЬ КРИЗЬ ПРИЗМУ ПОРІВНЯЛЬНОГО АНАЛІЗУ ПОЛЬСЬКОГО ТА УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

*Дем'янюк С. О.  
студент 1-го курсу*

*Національного університету «Києво-Могилянська академія»*

В умовах кризи усталеного порядку здійснення місцевого самоврядування українські реалії змушують задуматися над реформуванням цього елемента адміністративної системи нашої країни. Оскільки відповідно до ст. 6 ЗУ «Про місцеве самоврядування» первинним суб'єктом вирішення питань місцевого значення є територіальна громада [9], чітке визначення спектру повноважень та правового статусу даного інституціонального утворення є необхідним для його нормального функціонування.

Попри можливі закиди щодо уже наявного визначення *«територіальної громади»* (тут і далі виділено мною – С. Д.) у нормативно-правових актах, вважаємо, що слід детальніше вивчити досвід європейських держав (а саме – Республіки Польща) у даному питанні та порівняти його із українським доробком, що, власне і становить **актуальність** даної теми.

---

Українське законодавство у сфері місцевого самоврядування включає у себе низку нормативних документів, які регулюють правовідносини у даній галузі права, проте ми вважаємо за потрібне проаналізувати ті із них, які є основою для правильного розуміння поняття, яке покладено в основу нашого дослідження. До таких віднесемо Конституцію України, ЗУ «Про місцеве самоврядування», а також такі локальні нормативно-правові акти, як статути територіальних громад.

Переходячи до питання дефініції «територіальної громади» слід зазначити, що дана категорія вперше з'являється у Конституції України прийнятій 28 червня 1996 року. Так, певні намагання створити у законодавстві термін схожого гатунку спостерігалися у 1995 році, коли був підписаний Конституційний договір між Президентом України та Верховною Радою, проте тут фігурувало поняття «територіального колективу громадян» (ст. 47) [7]. Основний Закон нашої держави, у свою чергу, використав саме той термін, який ми використовуємо зараз – **«територіальна громада»** [8].

Відповідно до п. 1 ст. 140 Конституції України територіальна громада визначається як *жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста* [8]. Дане положення знаходить конкретизацію у ЗУ «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року, 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»** [9].

Також важливо вказати те, що територіальні громади мають право приймати свої власні статути [9], у яких також можна зустріти визначення поняття, яке перебуває у нашому полі зору. Так, до прикладу можна взяти Статут територіальної громади міста Луцька, у ст. 18 якого можемо знайти відомості про предмет нашого дослідження. Він визначається як виразник колективних інтересів лучан, первинний суб'єкт міського самоврядування та основний носій його функцій і повноважень, який складається із жителів міста, що постійно проживають у його межах [10]. Із цього можемо зробити висновок, що попри різноманітність формулювань, сутність поняття «територіальної громади» і надалі залишається однаковою у різноманітних нормативно-правових актах.

Звертаючись до європейського досвіду стосовно предмету нашого дослідження, слід одразу виокремити Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями [3]. Тут ми можемо зустріти спробу встановлення категорії **«територіальної громади»**, яку (спробу) можна обґрунтувати з позиції важливості чіткого визначення застосованого терміну для побудови належної системи місцевого самоврядування. Даний міжнародно-правовий акт у п. 2 ст. 2 визначає досліджуване поняття як «общини, які здійснюють

---

місцеві або регіональні функції та визнаються як такі внутрішнім законодавством кожної держави» [3].

Поряд із цим хотілося б звернутися до досвіду Польщі, яка змогла провести реформи спрямовані на децентралізацію влади шляхом виокремлення нових одиниць у системі місцевого самоврядування. Так, вважаємо за потрібне описати відомі нам джерела регулювання відносин у муніципальному праві Польщі, та спробувати, у подальшому, порівняти досвід Польщі та українські реалії.

Перш за все, слід звернутися до базової ланки місцевого самоврядування у Польщі, а саме до поняття «*гміни*» [2, с. 38]. Правові засади визначення даного поняття закріплені Законом про гмінне самоврядування від 8 березня 1990 р., на основі ст. 1, 2 якого можемо зробити висновок про власне категорію «*територіальної громади*» у польському розумінні. Так, «*гміна*» - це наділена правосуб'єктністю самоврядна громада, яка виконує громадські завдання від свого імені та під свою відповідальність та може захищати свої права у судовому порядку [4].

Наступним рівнем у системі місцевого самоврядування Польщі визначається повіт, який також функціонує на основі діяльності однойменної громади. У контексті польського права «*повіт*» - це наділена правосуб'єктністю самоврядна громада, яка здійснює громадські завдання надгмінного характеру, захищає свою самостійність у судовому порядку, та є створена на території адміністративно-територіальної одиниці, що охоплює цілісну територію гмін, що межують між собою, або цілісну територію міста на правах повіту [5].

Як бачимо, уже на двох окремих рівнях самоврядування можемо побачити наявність територіальної громади, що суттєво відрізняється від усталеного в Україні порядку. Слід зазначити, що у Польщі існує і третій рівень, сутність якого визначає Закон про самоврядування воєводства від 5 червня 1998 р., у якому можемо знайти як ознаки, притаманні першим двом рівням (правосуб'єктність, судовий захист самостійності), так і особливі для власне управління воєводствами (невтручання у справи повіту та гміни (ст. 4), виконання громадських завдань, що не покладені на органи урядової адміністрації (ст. 2) ) [6].

Отже, після аналізу українського законодавства та міжнародного досвіду у даній сфері можемо зробити певні проміжні висновки. Маємо на увазі те, що в українському розумінні територіальна громада - це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах певного населеного пункту, які, по суті, не визнаються громадою, яка має власну правосуб'єктність, право судового захисту власної самостійності та низки інших характеристик, які притаманні для «*територіальної громади*» у розумінні польському. Поряд із цим, слід зазначити і те, що громада згідно з українськими нормативно-правовими актами розглядається лише на первинному рівні місцевого самоврядування, тоді як у Польщі - на усіх трьох рівнях. Це

---

підтверджують положення п. 2 ст. 10 ЗУ «Про місцеве самоврядування», у якому вказано, що районні та обласні ради *«представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст»* [9], тобто на рівні району та області територіальних громад не існує.

Оскільки за національним законодавством територіальна громада існує лише на первинному рівні, то і порівняння повноважень та правого статусу громади у Польщі та Україні слід виконувати на зазначеному рівні, тобто, якщо ми говоримо про польські реалії – на рівні гмінного самоврядування. Ми спробуємо порівняти статуси громад через призму тих особливостей їхнього існування та функціонування, які, на думку автора, є особливо важливими для розширення визначення, яке було наведене у першій частині.

Вважаємо за потрібне звернути увагу на такі аспекти:

а) **Правовий статус громади.** В українському законодавстві, як вже згадувалося, предмет нашого дослідження розглядається лише як сукупність громадян України, яких об'єднує приналежність до якогось населеного пункту **[про мс]**, тобто територіальна громада існує у формі добровільного об'єднання [8]. Діаметрально протилежну ситуацію спостерігаємо у Польщі, де територіальна громада – це насамперед наділена правосуб'єктністю юридична особа (ст. 165 Конституції Республіки Польща) [1]. Це означає, що громада є повністю відокремленим утвором, адже як єдиний суб'єкт вона може набувати прав і обов'язків та, відповідно, користуватися ними та виконувати їх.

б) **Територіальна громада та суди.** ЗУ «Про місцеве самоврядування» у ст. 18<sup>1</sup> встановлює, що *«орган місцевого самоврядування може бути позивачем та відповідачем у судах загальної юрисдикції, зокрема, звертатися до суду, якщо це необхідно для реалізації його повноважень і забезпечення виконання функцій місцевого самоврядування»* [9], проте жодного слова не знаходимо про зносини територіальної громади із судами загальної юрисдикції. Із цього можна зробити висновок, що вона не може виступати жодною із сторін судового процесу, що, знову ж таки, протиставляється ситуації, яка склалася у Польщі.

Відповідно до п. 2 ст. 165 Конституції Республіки Польща та п. 3 ст. 2 Закону про гмінне самоврядування громади мають право на судовий захист своєї самостійності [1; 4], а це дає змогу припустити, що саме цей елемент є основним для діяльності місцевого самоврядування Польщі. Так, громада, як юридична особа повинна бути самостійною, для того щоб справно виконувати свої функції. Поряд із цим у ст. 166 Конституції Республіки Польща говориться про ще один аспект співвідношення судової влади із місцевим самоврядуванням, а саме про те, що органи самоврядних громад (ради) можуть звертатися до адміністративних судів стосовно розподілу повноважень між ними та органами державної влади [1]. Дане положення схоже на те, що викладене у ст. 18<sup>1</sup> ЗУ «Про місцеве

---

самоврядування» [9], як таке, що стосується саме органів місцевого самоврядування, але аж ніяк не територіальних громад.

**Висновок.** Виходячи із усього вище сказаного слід звернути увагу на те, що Польща та Україна своїми законодавчими актами ставить відмінні один від одного наголоси у питанні місцевого самоврядування. Це, на нашу думку, виявляється у питанні визначення місця громади у системі місцевого самоуправління, адже вона відіграє основну роль у вирішенні питань місцевого значення у Республіці Польща оскільки розглядається як центральний елемент згаданої системи. В той же час, хоча українське законодавство і передбачає первинність територіальної громади по відношенню до місцевого самоврядування в цілому [9], проте фактично усі функції передаються у руки органів місцевого самоврядування.

Також слід згадати і про статус громади, який достатньо різниться у країнах, які ми досліджували, адже у польському розумінні громада – це юридична особа, яка наділена своєю правосуб'єктністю та може захищати свою самостійність у судах [1; 4; 5]. Натомість, українське поняття громади включає у себе лише добровільне об'єднання жителів [8], які проживають на певній території, але ніяким чином не включає у себе право територіальної громади на судовий захист.

Отож, слід підсумувати, що в українському вимірі територіальна громада – це територіально зумовлене добровільне об'єднання громадян України з метою вирішення певних питань місцевого значення. В той же час, польське розуміння цього терміну вкладає у нього значення юридичної особи, яка наділена правосуб'єктністю та правом захисту власної самостійності у судах, що надає їй змогу регулювати вирішення питань місцевого значення відповідно до чинних законів Республіки Польща.

#### **Список використаних джерел:**

1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej // Dziennik Ustaw. – 1997. – №78. – roz. 483.

2) Бориславська О., Заверуха І. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін. – К.: ТОВ «Софія», 2012. – 128 с.

3) 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) .

4) Закон про гмінне самоврядування від 8 березня 1990 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL : <http://www.csi.org.ua/www/?p=861> .

5) Закон про повітове самоврядування від 5 червня 1998 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL : <http://www.csi.org.ua/www/?p=868> .

---

6) Закон про самоврядування воєводства від 5 червня 1998 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL : <https://www.ms.gov.pl/resource/8df4300e-658a-4ce5-bee2-69c00fc8258a> .

7) Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.

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

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

10) Статут територіальної громади міста Луцька [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL : [www.lutskrada.gov.ua/city-charter](http://www.lutskrada.gov.ua/city-charter) .

***Рецензент: Савенко М. Д., кандидат юридичних наук, професор кафедри загальнотеоретичних та державно-правових наук Національного університету «Києво-Могилянська академія»***