

**ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА - ОСНОВА  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

**За загальною редакцією  
доктора юридичних наук,  
члена-кореспондента  
Академії правових наук України  
В.Ф. Погорілка**

Київ - 2001

УДК 342.5  
ББКХ620.612  
Б 28

*Рекомендовано до друку  
Вченою радою Інституту держави і права  
ім. В.М. Корецького НАН України  
Протокол №11 від 13 вересня 2001 р.*

**Рецензенти**

**Р.К. Давидов** — кандидат юридичних наук,  
член Центральної виборчої комісії

**М.М. Пухтинський** — кандидат юридичних наук,  
голова Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України

**Батанов О.В.**

Територіальна громада — основа місцевого самоврядування в Україні: Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. — 260 с.

ISBN 966-02-2212-2

У книзі досліджуються теоретичні та практичні проблеми конституційно-правового статусу територіальних громад як основних суб'єктів місцевого самоврядування в Україні. Аналізуються основні теорії походження місцевого самоврядування та процес його становлення в Україні. Висвітлюються основні риси територіальних громад, здійснюється класифікація цих соціальних спільностей, їх функцій, повноважень та основних форм діяльності. Значна увага приділяється концептуальним проблемам вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування в Україні, питанням підготовки та прийняття статутів територіальних громад. Визначаються основні тенденції становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні в сучасних умовах.

Для науковців, муніципальних службовців, викладачів та студентів вищих закладів освіти, усіх, хто цікавиться проблемами місцевого самоврядування.

**ББК Х 620.612**

© Батанов О.В., 2001

ISBN 966 02-2212-2

Проголошення 24 серпня 1991 р. незалежності України створило умови для радикальних демократичних перетворень у нашому суспільстві й державі. Логічним вираженням процесу демократизації є місцеве самоврядування. Основи організації та функціонування місцевого самоврядування в сучасний період мають прояв у процесах, пов'язаних із становленням громадянського суспільства, формуванням системи парламентаризму, захистом прав та свобод людини і громадянина тощо.

Формування системи місцевого самоврядування, конституювання територіальної громади як її первинного суб'єкта активізує глибинні процеси політичної і соціально-економічної реновації суспільства і держави, є об'єктивною і тому неодмінною передумовою та вагомим чинником процесу реформування, який відбувається в нашій країні та має на меті побудову демократичної, правової та соціальної держави. Така об'єктивація викликана тим, що, по-перше, в місцеве самоврядування включені всі громадяни України — жителі певних адміністративно-територіальних одиниць, а, по-друге, всі реформи, які здійснюються в Україні — політична, економічна тощо, або безпосередньо здійснюються на місцях, або мають вихід на локальний рівень. Таким чином, місцеве самоврядування, відображаючи політичні, географічні, соціально-економічні, національно-культурні та інші особливості різних територіальних одиниць, сприяє набуттю ними своєї індивідуальності, посилює почуття належності людини до певної територіальної громади, має стратегічне значення в процесі соціальної інтеграції та політичної мобілізації суспільства.

Місцеве самоврядування є важливим засобом включення населення в сучасні демократичні процеси. Воно виховує почуття відповідальності і громадянськості та, за влучним висловом одного з найвидатніших теоретиків місцевого самоврядування Алексіса де Токвіля, покликане відігравати для демократії, встановлення незалежності ту саму роль, що й початкові школи для науки; громадські інститути відкривають народові шлях до свободи й навчають його послуговуватися тією свободою, втішатися її мирним характером. Без громадських інститутів нація може сформуванати вільний простір, однак справжнього духу свободи вона так і не набуде. Скороминущі пристрасті, хвилинні інтереси, випадкові обставини можуть тільки створити видимість незалежності, але деспотизм, загнаний усередину громадського організму, рано чи пізно знову з'явиться на поверхні.

Становлення ефективного місцевого самоврядування в сучасній Україні значною мірою стримується як внаслідок об'єктивних (наприклад слабка фінансово-економічна база), так і суб'єктивних факторів, як-то наявність суперечливих, а часом і діаметрально протилежних підходів до розуміння справжньої природи, функцій та завдань місцевого самоврядування. Тому в зв'язку з новизною інституту місцевого самоврядування для конституційно-правового механізму здійснення публічної влади в Україні в даний час виникає необхідність ґрунтовної наукової та правової розробки питань щодо природи, основ, принципів організації та діяльності системи місцевого самоврядування.

Особливої уваги в процесі становлення вітчизняної теорії місцевого самоврядування набувають питання щодо місця та ролі територіальної громади в системі місцевого самоврядування. Хоча питання про особливу роль цих спільностей в реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування у юридичній літературі не викликає сумніву, в цілому проблеми конституційно-правового статусу територіальних громад, зокрема питання щодо поняття, видів, форм діяльності, основних функцій територіальних громад тощо, — є майже не дослідженими. В науці конституційного права фактично немає фундаментальних досліджень з даних проблем, що певною мірою сповільнює реалізацію законодавства про місцеве самоврядування.

Актуальність дослідження теоретичних та практичних проблем конституційно-правового статусу територіальних громад зумовлена також комплексним характером місцевого самоврядування як правового інституту, який складається з норм різних галузей національного законодавства, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з організацією і функціонуванням місцевого самоврядування, а саме: конституційного, адміністративного, цивільного тощо. Така особливість правової регламентації діяльності територіальних громад і обраних ними органів вимагає досягнення оптимального співвідношення і єдиної концептуальної спрямованості цих норм. У зв'язку з цим особливого значення набуває розробка теоретичних засад функціонування територіальних громад в ординарних та екстраординарних режимах, що мають бути вихідними для галузевих науково-юридичних досліджень цієї проблематики.

Заслугує на увагу й зовнішньополітичний аспект актуальності теми. Ратифікація 15 липня 1997 р. Верховною Радою України Європейської Хартії про місцеве самоврядування, яка закріплює фундаментальні принципи організації і функціонування місцевого самоврядування, зобов'язує Україну приєднатися до міжнародних стандартів муніципальної демократії.

Саме тому дослідження теоретичних та практичних проблем становлення та функціонування територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування в Україні є актуальним напрямом сучасної правової науки.

Починаючи з 1990 р., коли у вітчизняній науці почалося формування сучасних поглядів на інститут місцевого самоврядування, муніципально-правовій проблематиці приділяли увагу М.О. Баймуратов, В.І. Борденюк, І.П. Бутко, М.П. Воронов, Р.К. Давидов, Н.К. Ісаєва, В.М. Кампо, О.О. Карлов, А.А. Коваленко, М.І. Корнієнко, П.М. Любченко, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, М.О. Пухтинський, Н.І. Руда, О.Ф. Фрицький та інші вчені, наукові надбання яких і були покладені в основу даного дослідження.

Варто зазначити, що останніми роками в Україні захищено ряд дисертацій, в яких здійснено науковий аналіз окремих аспектів місцевого самоврядування. Однак ці роботи не містять комплексного наукового аналізу статусу територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування.

При написанні роботи також використовувалися праці відомих дореволюційних вітчизняних та іноземних вчених-правників В.П. Безобразова, О.Д. Градовського, Л. Дюгі, Г. Єллінека, М.М. Коркунова, М.А. Курчинського, М.І. Лазаревського, П.М. Подлігайлова, А. де Токвіля, Л. Штейна та ін.

Пропоноване дослідження спирається також на розробки провідних сучасних науковців Російської Федерації — І.В. Видріна, Ю.Д. Казанчева, М.О. Краснова, О.Є. Кутафіна, О.М. Писарева, М.В. Постоного, В.І. Фадєєва, О.І. Черкасова, К.С. Шугриної та інших країн — Г. Бребана, Ж. Веделя, Б. Гурне, Р. Драго, Т. Маунца, Г. Райта та інших вчених.

Пропонована монографія є першим в Україні комплексним науковим дослідженням, присвяченим теоретичним і практичним проблемам конституційно-правового статусу територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування в Україні. Практичне значення одержаних автором результатів полягає в тому, що вони можуть бути корисними у подальших дослідженнях загальнотеоретичних проблем, пов'язаних з організацією та діяльністю суб'єктів місцевого самоврядування. Висновки, концептуальні підходи, що містяться у монографії, можуть бути використані в законотворчій діяльності Верховної Ради України, зокрема, в процесі підготовки проектів законів про окремі інститути місцевого самоврядування, як-от, закону про територіальні громади в Україні та в перспективі — Муніципального кодексу України.

Висновки, пропозиції та рекомендації автора також можуть прислужитися в процесі організаційно-правового забезпечення діяльності муніципальних структур, у навчальному процесі, можуть бути включені до системи підготовки і підвищення кваліфікації державних і комунальних службовців, корисними для науковців, викладачів, аспірантів, студентів профільних юридичних навчальних закладів, а також усіх, хто цікавиться проблемами місцевого самоврядування.

**Передмова**.....5

## **Розділ 1**

### **ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ВЧЕННЯ ПРО ТЕРИТОРІАЛЬНУ ГРОМАДУ ЯК СУБ'ЄКТ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:**

**ІСТОРІЯ І СУЧАСНІСТЬ**.....9

1.1. Основні теорії походження місцевого самоврядування та становлення наукових знань про територіальну громаду.....9

1.2. Сучасні концепції самоврядування територіальних громад.....32

1.3. Розвиток територіальних громад — перспективний напрям сучасної наукової думки.....39

## **Розділ 2**

**ОСНОВИ ТЕОРІЇ СТАТУСУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК СУБ'ЄКТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**.....47

2.1. Поняття територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування.....47

2.2. Ознаки територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування.....57

2.3. Види територіальних громад в Україні.....74

## **Розділ 3**

**ПРАКСЕОЛОГІЧНІ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ СТАТУСУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК СУБ'ЄКТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**.....81

3.1. Форми діяльності територіальних громад.....81

3.2. Функції територіальних громад.....121

*Розділ 4*

СТАТУТ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ: – ОСНОВНИЙ  
НОРМАТИВНИЙ АКТ ЛОКАЛЬНОЇ САМОРЕГУЛЯЦІЇ.....172

*Розділ 5*

ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ СТАНОВЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ  
ГРОМАД ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО

САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....195

Післямова.....213

Примітки.....220