



УДК 352.07

## Територіальна громада: поняття, ознаки, проблеми функціонування в Україні

Станіслав Володимирович Алфьоров,  
аспірант

ДВНЗ «Українська академія банківської справи Національного банку України» (м. Суми)

**Анотація.** Розглядається сутність поняття «територіальна громада», місце і роль територіальної громади у бюджетній системі України, а також проблеми, пов'язані з функціонуванням територіальних громад на сучасному етапі розвитку.

**Ключові слова:** територіальна громада, бюджетна система, місцеве самоврядування, Бюджетний кодекс.

**Постановка проблеми.** Питання про функціонування територіальних громад набуло актуальності в останні роки, оскільки спостерігалися значні проблеми з їхньою діяльністю та неефективністю створення. Незважаючи на велику кількість територіальних громад в Україні, більшість із них повною мірою не може реалізувати своїх повноважень, наданих їм чинним законодавством. Необхідність постійної фінансової підтримки нечисленних територіальних громад із використанням системи дотацій вирівнювання, яка реалізується через районні бюджети, стримує розвиток малих міст і великих селищ – потенційних точок економічного зростання.

На наш погляд, варто з'ясувати питання стосовно діяльності територіальних громад в Україні та бюджетних відносин територіальних громад із Державним бюджетом України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням розвитку територіальних громад в Україні займалася велика кількість науковців, таких як: О. В. Батанов [1], О. Мороз [4], В. Кравченко, М. П. Орзіх і багато інших. Також питання стосовно територіальних громад розглянуто в різноманітних законодавчих актах і в Конституції України.

**Мета статті.** Навести власне бачення поняття «територіальна громада» і надати, урахувавши зміни в Бюджетному кодексі України, напрям удосконалення розвитку бюджетної системи України щодо функціонування територіальних громад.

**Виклад основного матеріалу.** Система місцевого самоврядування в загальній системі організації публічної влади в Україні вимагає значного перегляду. Це визначається тим, що місцеве самоврядування є вираженням самоорганізації громадян на найнижчому рівні публічного управління, яким в Україні є територіальна громада. Територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування є логічним продовженням іншого конституційного положення: джерелом державної влади є народ. Водночас активний вплив місцевого самоврядування на формування нових економічних і соціальних відносин можливий лише в тому разі, якщо воно матиме відповідні правові гарантії, налагоджену систему правових відносин, належне кадрове забезпечення, а головне – самодостатню територіальну громаду, у розпорядженні якої є достатній обсяг матеріальних і фінансових ресурсів,

яку вона може використовувати в межах своїх повноважень. Саме це і визначає актуальність дослідження проблем функціонування територіальної громади як первинного елемента системи місцевого самоврядування в Україні.

У Конституції України, ухваленій 1996 року, територіальний колектив названо територіальною громадою. Це відповідає національним історичним традиціям України. Довгий час у середні віки і до початку ХХ століття в різних частинах України і за різних політичних умов громада була основною територіальною одиницею. Вона користувалася правом самоврядування, формувала свої органи управління. Громада була власником частини землі, її розподіл здійснювався за рішенням зборів громади. Громада несла кругову поруку перед державою за сплату податків.

Відповідно до Конституції України місцеве самоврядування може здійснюватися територіальною громадою як самостійно, так і через органи місцевого самоврядування. Саме тому основне призначення територіальної громади полягає в забезпеченні життєдіяльності певної території або прямо (самостійно), або опосередковано (через органи місцевого самоврядування).

Поняття «територіальна громада» у своєму розвитку набувало різних трактувань. Кожен автор по-різному розкривав сутність поняття територіальної громади. Ось, наприклад, О. В. Батанов надає таке визначення поняття територіальної громади: територіальна громада – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, 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 індивідуальними територіальними зв'язками системного характеру [1].

Згідно зі статтею 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне



об'єднання жителів кількох сіл, селищ, що мають єдиний адміністративний центр, сільську раду [8].

Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» (Розділ VII) від 22 липня 1998 року № 810/98 трактує поняття територіальної громади як спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, у межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування [7].

В. Кравченко визначає територіальну громаду як сукупність громадян України, котрі спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус. Тобто носієм місцевого самоврядування є визнаний правом колектив людей, об'єднаний за територіальною ознакою. Реалізація права територіальної громади на самоврядування здійснюється громадою як безпосередньо, так і через відповідні органи (обласні, районні, міські, селищні та міські ради і через їхні виконавчі органи). Тому територіальний колектив виступає формою організації місцевої влади. Згідно з Конституцією України, місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою. Воно може здійснюватися громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Підсумовуючи напрацювання сучасної науки у сфері дослідження територіальної громади, О. Мороз пропонує такий перелік ознак останньої:

- спільна територія існування (що може включати проживання, територію, володіння нерухомим майном);
- спільні інтереси у вирішенні питань життєдіяльності;
- соціальна взаємодія у процесі реалізації цих інтересів;
- психологічна самоідентифікація кожного члена з громадою;
- спільна комунальна власність;
- сплачування комунальних податків [4].

Таким чином, можна дати таке визначення територіальній громаді – це сукупність громадян, об'єднаних певною територією, на якій вони проживають, які мають спільні інтереси у вирішенні питань, пов'язаних із проживанням на даній території, та які беруть активну участь у їх вирішенні.

Відповідно до статті 5 Бюджетного кодексу України, бюджетна система України складається з державного бюджету і місцевих бюджетів. Місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування.

Бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах) [2].

Тобто якщо умовно поділити бюджетну систему України на рівні, то Державний бюджет України і місцеві бюджети будуть на першому рівні системи, бюджет АР Крим, обласні, районні та бюджети міс-

цевого самоврядування – на другому. А бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах) – на третьому рівні.

Як відомо, 2010 року Бюджетний кодекс України пройшов процес трансформації. До основних змін, що прийняті в новій редакції БКУ (2010) у частині місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин, віднесено:

1) розширення складу доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (кошик перший), шляхом включення – плати за видачу окремих видів ліцензій та сертифікатів, за державну реєстрацію, за використання інших природних ресурсів, за надані в оренду ставки, що лежать у басейнах річок загальнодержавного значення, а також збору за спеціальне використання водних ресурсів загальнодержавного значення;

2) розширення складу доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (кошик другий), шляхом включення податку на нерухомість, плати за землю, плати за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності, збору за забруднення навколишнього природного середовища в повному обсязі, адміністративних штрафів;

3) норми щодо стимулювання інвестиційного розвитку територій шляхом уточнення складових бюджету розвитку місцевих бюджетів за доходами (включено до бюджетів сіл, селищ, міст 10 відсотків податку на прибуток приватних підприємств, 50 відсотків надпланових доходів за переліком показників загальнодержавних податків і зборів, а також для бюджетів сіл, селищ і міст районного значення – 15 відсотків податку з доходів фізичних осіб) і видатками (включено капітальні видатки з деталізацією за напрямками); а також надання субвенцій на соціально-економічний розвиток сіл, селищ, малих міст;

4) упорядкування видаткових повноважень місцевих бюджетів (зокрема, до видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, включено видатки на позашкільну освіту, місцеву пожежну охорону, функціонування центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів, центрів професійної реабілітації інвалідів, центрів соціально-психологічної реабілітації дітей, центрів соціальних служб для молоді, соціальні гуртожитки, виплату грошової компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги, утримання зоопарків, місцеві програми розвитку комунальної сфери);

5) особливості щодо здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій, щодо управління бюджетними коштами та борговими зобов'язаннями [зокрема, зменшено критерій чисельності населення, за яким міста мають право на здійснення зовнішніх запозичень із 800 до 500 тис. жителів, у результаті розширюється перелік таких міст (за даними статистики, на початок 2008 року населення понад 800 млн мешканців мали п'ять міст – Київ, Донецьк, Одеса, Дніпропетровськ, Харків, а понад 500 млн грн – крім них, додаються Запоріжжя, Львів, Кривий Ріг і Миколаїв); органам місцевого самоврядування надано право на конкурсних засадах розміщувати тимчасово вільні кошти



місцевих бюджетів на депозитах або шляхом придбання цінних паперів; унормовано можливість отримання позичок, у т. ч. на покриття тимчасових касових розривів для бюджету розвитку, а також середньострокових; розширено перелік можливих випадків затвердження місцевих бюджетів з дефіцитом і з профіцитом];

6) зарахування з 2010 року податку на прибуток за місцезнаходженням підприємства, філії (відокремленого підрозділу); зарахування, починаючи з 2011 року, податку з доходів фізичних осіб за місцем реєстрації платника податку;

7) основні засади формування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу з використанням елементів програмно-цільового методу; посилення контролю та відповідальності в бюджетному процесі; інші положення, які щорічно врегульовувались законом про державний бюджет;

8) перехід на прямі міжбюджетні стосунки. Це означає, що розрахунки з визначення дотацій вирівнювання місцевим бюджетам і коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, будуть здійснюватися безпосередньо Міністерством фінансів України, а обсяги цих міжбюджетних трансфертів будуть затверджуватись у законі про державний бюджет (це 12 тисяч 111 місцевих бюджетів замість 691 бюджету, які мають прямі відносини з державним бюджетом сьогодні) [3].

Чинна в Україні система місцевого самоврядування сьогодні не відповідає очікуванням і потребам суспільства.

Функціонування місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує створення і підтримки сприятливого життєвого середовища, потрібного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних і доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Фактично, закріплене в Конституції України право «територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» у більшості територіальних громад залишилося нереалізованим.

Через велику подрібненість територіальних громад, відсутність власних можливостей розвитку, старіння населення, значний вплив економічно активної його частини у великі міста чи за межі України поліпшити якість надання членам територіальних громад, насамперед сільських і селищних, гарантованих державою якісних соціальних та адміністративних послуг, відповідальність за які несуть органи місцевого самоврядування, на нинішній територіальній та законодавчій основі немає можливості.

При зменшенні чисельності сільського населення з 1991 року донині на 2,5 млн осіб і зменшенні кількості сільських населених пунктів на 348 одиниць збільшилася кількість сільських рад на 1 067 одиниць.

Із 12 тисяч наявних територіальних громад більше ніж половина – із чисельністю жителів менше ніж 3 тис. чоловік. З них 4 809 територіальних громад мають менш як одну тисячу жителів; 1 129 територіальних громад – із чисельністю жителів менше ніж 500 чоловік. У більшості з них не утворено виконавчих органів місцевих рад, як це передбачено чинним законодавством. У таких територіальних громадах немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо. Місцева рада такої територіальної громади фактично не може реалізовувати надані їй законом повноваження.

Дотаційність 5 419 місцевих бюджетів становить понад 70%, 483 територіальні громади на 90% утримуються за рахунок коштів державного бюджету.

Необхідність постійної фінансової підтримки нечисленних територіальних громад із використанням системи дотацій вирівнювання, яка реалізується через районні бюджети, стримує розвиток малих міст і великих селищ – потенційних точок економічного зростання [6].

Таким чином постає питання про необхідність удосконалення організації бюджетної системи України шляхом оптимізації кількості та розмірів територіальних громад в Україні.

Попри велику кількість переваг бюджетної системи України, у зв'язку з ухваленням нового Бюджетного кодексу, бюджетна система України все одно є не досконалою. Ураховуючи вже зазначені зміни в Бюджетному кодексі і проблеми, пов'язані з функціонуванням територіальних громад, можна виділити подальші стратегічний напрями вдосконалення розвитку бюджетної системи України щодо функціонування територіальних громад: посилення фінансової основи бюджетів місцевого самоврядування шляхом об'єднання територіальних громад сіл, селищ і міст із метою створення повноцінних функціонуючих об'єднань громад із закріпленням за ними достатнього фінансового ресурсу для надання ними якісних суспільних послуг відповідно до державних соціальних стандартів.

За європейськими нормами, первинна територіальна одиниця має налічувати не менше ніж 100 тисяч мешканців. Керуючись такими принципами, країни, що вступили до ЄС, проводили адміністративно-територіальні реформи шляхом укрупнення територіальних одиниць [5].

**Висновки.** Одним із напрямів удосконалення організації бюджетної системи України є етап оптимізації кількості та розмірів адміністративно-територіальних одиниць. Це надасть змогу налагодити зв'язки між бюджетами різних рівнів, формування дохідної бази місцевих бюджетів у достатніх розмірах, скорочення обсягу міжбюджетного перерозподілу коштів. І, таким чином, територіальні громади матимуть усі можливості для реалізації власних прав, а бюджетні відносини в межах бюджетної системи – характер прямих зв'язків.

**Список використаних джерел**

1. Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки [Електронний ресурс] / О. В. Батанов // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2 (12). – С. 51–57. – Режим доступу : [http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2008\\_2/visnik\\_st\\_13.pdf](http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2008_2/visnik_st_13.pdf).
2. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] // Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Деркач М. І. Кроки на шляху до забезпечення фінансової автономії місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / М. І. Деркач // Голос України. – 2009. – № 132 (4632). – Режим доступу : <http://budget.rada.gov.ua/kombjudjet/control/uk/publish/article>.
4. Мороз О. Ю. Територіальна громада : сутність становлення та сучасні українські реалії / О. Ю. Мороз // Демократ. врядування : електрон. наук. фах. видання. – 2008. – Вип. 2. – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua](http://www.nbuv.gov.ua).
5. Мярковський А. І. Бюджетний кодекс України в контексті бюджетної реформи / А. І. Мярковський // Фінанси України. – 2009. – № 8. – С. 3–18.
6. Офіційний Інтернет-сайт Мінрегіонбуд [Електронний ресурс] // Економічні матеріали. – Режим доступу : <http://minregion.gov.ua>.
7. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні (Розд.VII) [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
8. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

**Summary.** The article deals with the essence of the concept of «local community», the place and role of local community in the budgetary system of Ukraine, as well as problems related to the functioning of communities at the present stage of development.

**Keywords:** local community and the government system, local government, budget code.