

## SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE REGION

*The relationship of social and economic systems of different levels for ensuring sustainable development of the region has been analyzed; the main problems of its sustainable development have been defined; the methodology of systematic approach for ensuring regional sustainable development has been suggested.*

**Key words:** sustainable regional development, sustainable development, systematic approach, economic security.

Одержано: 10.06.2014 р.

УДК 352

**Слюсаренко Вікторія Євгенівна,**  
кандидат економічних наук, доцент кафедри обліку і аудиту,  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

## ЕКОНОМІЧНА САМООРГАНІЗАЦІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

*В статті досліджено питання створення територіальної громади. Вказано на можливість та важливість створення, а також досліджено нормативно правове регулювання їх функціонування та вплив на економічний розвиток.*

**Ключові слова:** територіальна громада, місцеве самоуправління, самоорганізація населення.

### ВСТУП

**Постановка проблеми.** Становлення громадянського суспільства супроводжується інтенсивним розвитком відносно нових інститутів – територіальні громади, громадські організації, асоціації за професійною ознакою. Функціонально вони покликані демонтувати структуру управління державою, яка замінює існуючу, що практично вичерпала себе. Мова йде про всі ієрархічні рівні управліннь – локальні, регіональні, державні. Існуючі структури управління виявилися неспроможними адекватно реагувати на динамічні зміни, що відбуваються, ними не вживаються превентивні методи по усуненню суперечностей зумовлених трансформацією суспільства до демократичних устоїв як фундаменту громадянського суспільства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Очевидним є твердження, що витлумачення сутності територіальної громади (ТГ) зумовлене концептуальним розумінням феномену місцевого самоврядування. Найбільш узагальненим є поділ дослідників на представників громадської і державницької концепцій. Громадівська теорія представлена працями М.Баймуратова, О.Батанова, В.Григор'єва, І.Дробуша, В.Кампа, В.Кравченка, В. Погорілка та ін. Прихильниками державницької є В.Борденюк, О.Сушинський, М.Корнієнко, В.Шаповал, ряд інших. Похідним відносно їх поглядів щодо сутності місцевого самоврядування і, відповідно, його головного суб'єкта - ТГ, є бачення напрямів і механізмів їх розвитку. Але в науці до цього часу немає загально визнаної дефініції "територіальної громади" [1, с. 335].

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в обґрунтованні понятійно-категоріального апарату територіальна громада та втілення узагальненого

поняття в загальнодержавні нормативно-правові акти, оскільки однозначність трактувань сприятиме економічному розвитку ТГ, а також вивчення досвіду індустріально розвинутих країн світу та можливість його впровадження на Україні.

### РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Демократична форма правління постає яскравим прикладом того, як діє механізм самоорганізації, що ззовні виглядає організацією. Яскравим поясненням останнього є твердження Ю. Хабермаса про те, як за демократичного режиму суспільство завдяки власному законодавству впливає саме на себе: "Народ програмує закони; закони, у свою чергу, програмують їх же (законів) розробку і застосування. І завдяки цьому члени суспільства (через колективно зобов'язуючі рішення органів управління і юстиції) отримують ті результати і регулятивні правила, які вони ж, у своїй ролі громадян держави, і запрограмували. Ця ідея програмуючого впливу на самих себе за посередництвом закону набуває виняткового змісту завдяки тому припущенню, згідно якого суспільство в цілому може бути представлене як одна велика асоціація, що визначає себе саму через посередництво права і політичної влади" [2].

Тому думки вчених та нормативно-правове регулювання щодо створення стабільних інститутів самоврядування, що функціонують на засадах самоорганізації населення, через які створюється та вирішується проблеми забезпечення, довіри та контролю за управлінням державою, набули особливої актуальності. Дослідження та напрацьований досвід Польщі, Японії та Швейцарії, Філіппін, США, Канади та Туреччини по створенню ефективних інституцій економічної самоорганізації населення, дає можливість зробити висновок, що така самоорганізація є

невід'ємним атрибутом громадянського суспільства. Накопичений досвід цих держав просторової самоорганізації населення демонструють успішні схеми управління наявними ресурсами, що дає можливість вирішувати одну з ключових проблем, а саме – яким чином організувати використання спільних ресурсів, щоб уникнути їх надмірного споживання та мінімізувати адміністративні витрати.

Розуміючи важливість даної проблеми, у відповідності з Конституцією України повинні бути створені територіальні громади, а все майно в межах адміністративно-територіальної одиниці повинно було бути передане конкретній територіальній громаді. У статті 140 Конституції України визначено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Згідно зі статтею 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції. Цивільний кодекс України, зокрема стаття 169, суттєво розширює можливості територіальних громад. На них покладаються функції створення комунальних підприємств, навчальних закладів, підприємницьких товариств, брати участь в їх діяльності на загальних підставах. У тому ж Цивільному кодексі зазначено: у комунальній власності є майно, у тому числі грошові кошти, яке належить територіальній громаді, а управління майном, що є у комунальній власності, здійснюють безпосередньо територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування.

Усвідомлюючи, що віртуальні утворення не можуть управляти, тим більше розвивати, і, саме головне, впливати на процеси життєдіяльності. Але Конституція України, стаття 142, говорить що усе рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, земля, природні ресурси передане у власність територіальної громади. Це означає, що територіальна громада як власник мала набути статусу юридичної особи. Тим більше, що вона володіє усіма необхідними характеристиками: правоздатністю, дієздатністю. А держава повинна сприяти у формуванні доходів місцевого самоврядування, фінансово підтримувати місцеве самоврядування.

Згідно зі статтею 316 ЦК України, правом власності є право особи на річ (майно), яке вона здійснює відповідно до закону, стаття 317 цього ж кодексу говорить про те що власникові належать права володіння, користування та розпорядження своїм майном, а ст.2, частини 2 учасником цивільних правовідносин є територіальна громада, стаття 327 територіальна громада є власником комунального майна. Тому як власник вона може володіти цим своїм правом лише в якості юридичної особи. Ми вкотре

опинилися юридично на задвірках Європи, не виконавши навіть своєї Конституції. Як результат, територіальні громади, маючи під собою достатню нормативно-правову базу, не стали реальним суб'єктом економічних відносин.

Більше того, територіальну громаду позбавили можливості брати адекватну їй участь власника майна та землі у містобудівній діяльності, звівши її функції до консультативної участі у формальних громадських слуханнях.

Враховуючи те, що ми знаходимося лише на початковому етапі становлення інституту територіальних громад, виникає необхідність роз'яснення сутності становлення цього процесу та послідовності його реалізації. Якщо можливим є проведення загальних зборів жителів села/міста у кількості 50%+1, на цих загальних зборах має бути прийнято рішення: про створення громади, про прийняття статуту громади, обрання керівних органів громади. Статус та структура керівних органів регламентується „малою конституцією” громади – статутом, в основі якого лежить Конституція України, Хартія про місцеве самоврядування, інші нормативні документи, які регламентують місцеве самоврядування.

Якщо загальні збори жителів через значну кількість жителів чи з причин віддаленості околиць адміністративно-територіальної одиниці провести неможливо, слід скористатися правом зборів громадських представників. Кожен громадський представник повинен мати підписний лист – протокол з паспортними даними та підписами жителів, що делегували йому свій голос для вирішення питань, пов'язаних з: створенням громади, обранням її керівних органів та прийняттям статуту (це не виключає конкретного питання щодо делегування прав по вирішенню інших важливих проблем, зокрема, цільового призначення того чи іншого майна громади, тощо). На кожному наступні загальні збори цей підписний лист – протокол треба буде поновлювати. В положенні «Про збори громадян» від 1993 року учасниками зборів є жителі. Збори вважаються правомочні за участю більше половини жителів. До компетенції зборів відноситься розгляд будь-яких питань, що відносяться до місцевого самоврядування, зокрема обрання громадських комітетів і рад самоврядування, затвердження статутів (Постанова ВР України від 17 грудня 1993 року). Згідно зі статтею 8 Положення збори можуть скликатися громадським комітетом. У випадках, коли проведення зборів пов'язане з організаційними труднощами, можуть скликатися збори представників. Рішення зборів до відома громадян доводиться не пізніше, як за 7 днів.

Обраний громадою Комітет громадських представників, як виконавчий орган громади, може мати делеговані повноваження у відповідності зі статутом. Комітет громадських представників територіальної громади – це члени громади села, або інші особи, які добровільно і на безоплатній основі виявили бажання працювати на благо громади та обрані на загальних зборах громади більшістю голосів. Очолює комітет громадських представників

територіальної громади Голова територіальної громади або інша обрана особа, який обирається безстроково.

Територіальна громада та її повноваження є найефективнішим інструментом для мера (сільського голови), оскільки саме вона сприяє повноцінній реалізації покладених на них функцій. Якщо голова чи мер бажають за будь-що уникнути контролю за виконання своїх рішень, то цілком очевидно, вони будуть протидіяти створенню громади. В цьому контексті на особливу увагу заслуговує проблема власності, що перебуває у компетенції громади.

Відомо, що об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені у територіальній громаді і передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади (ст. 21, ст. 60 п. 1, 2 – Закону про місцеве самоврядування).

Територіальна громада укладає угоди з підприємствами, фізичними та юридичними особами, котрим може здавати в оренду комунальне майно, що знаходиться у власності територіальної громади; отримувати благодійну допомогу та залучати її для реалізації різних проектів в інтересах територіальної громади.

При цьому необхідно наголосити, що для започаткування господарської діяльності, навіть сьогодні, в умовах серйозного спротиву, реєстрація статуту після затвердження сільською, селищною чи міською радою можлива на основі Постанови Кабінету Міністрів України „Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад” від 27 липня 1998 р. N 1150.

На окрему увагу заслуговує проблема формування бюджету територіальної громади. Згідно з бюджетним кодексом України (стаття 2) бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів органами державної влади та органами місцевого самоврядування. У цій же статті акцентується, що бюджети місцевого самоврядування – це бюджети територіальних громад та їх об'єднань. Будучи власником бюджету територіальна громада на його формування та використання не має безпосереднього впливу, а лише здійснює цей вплив через «свої» представницькі органи – органи місцевого самоврядування. У той же час у ст. 7, ч. 1, п. 9 Бюджетного кодексу визначається, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Ні про які обласні, районні, міські, селищні та сільські бюджети тут не йдеться взагалі. Принаймні, це означає, що основною бюджетоформуючою інституцією є територіальна громада, яка формує самостійно статті бюджету, виходячи з нагальних потреб території, та витрачає на них отримані в бюджет від оподаткування кошти.

Територіальна громада має право самостійно визначати, які податки мають сплачуватись функціонуючими на її території господарюючими суб'єктами. Відтак створюється ефективне бізнес середовище, в якому кожний із суб'єктів впевнений в тому, що його інтереси будуть враховані та реалізовані.

Такий досвід накопичено в Чехії, Польщі, Франції, Італії де територіальна громада є юридичною особою, що робить їх важливим суб'єктом економічних відносин в умовах демократичного суспільства.

З вище викладеного можна зробити висновок, що існуюче сьогодні українське законодавство дозволяє органам місцевого самоврядування лише управляти майном, а не вчиняти юридичні дії, що суттєво звужує їх потенційні можливості впливати на процес життєдіяльності.

В цьому контексті заслуговує на увагу досвід Польщі, яка за декілька років перетворилась в розвинуту європейську державу, де немає олігархів, інших кланів, а міста і села мають привабливий європейський вигляд. Відповідь очевидна, тому, що там комунальну власність здають тільки в оренду. На перші п'ять років просто здають за один злотий на місяць, поки орендар не зробить ремонт використовуюваного об'єкту. І лише потім, коли орендар налагодить бізнес, він починає сплачувати встановлену й обговорену орендну плату. При цьому власник не змінюється, ним є територіальна громада.

Прикладом місцевих ініціатив є придбання власної сільськогосподарської техніки, проведення спільної толоки громадою, будівництво загорожі кладовища, повернення ставка, садів у власність громади (Чайківка), заборона екологічно небезпечного будівництва на своїй території (Сівка-Войнилівська, Чайківка, Борщів, Пилиповичі, Гуляйполе, Велика Чернігівка), випуск інформаційного бюлетеня, ініціювання постійних звітів сільського голови, припинення незаконної вирубки лісу, доведення до фінансування ремонту дренажних систем з різних джерел (село Руда), збереження у власності громади нерозпайованої землі (Воля-Бартатівська, Мирогоща), відновлення законності та створення комітету самозахисту громади (Врадіївка), захист історичної спадщини (Недайвода).

## **ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

Отже, становлення інституту територіальних громад є важливим не лише політичним, економічним, соціальним, але і ментальним. Це пояснюється тим, що через територіальні громади створюється соціальне підґрунтя для реалізації реформ. Вони є рушійною силою реалізації інтересів населення і важливим інструментом активізації населення, залучення його до вирішення проблем економічної самоорганізації. Становлення і розвиток територіальних громад є складний процес, який вимагає вирішення на державному рівні цілої низки проблем, найголовнішою з яких є формування ефективної нормативної бази – Закон України «Про місцеве самоврядування», скасування Закону України «Про адміністрації», в якому дублюються функції міністерств та рад, Закону України «Про місцеві референдуми», Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». Цей Закон регулює правові, організаційні, економічні та соціальні умови

реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування, Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» N-280/97-ВР від

21.05.97р. [6]

Дана тематика має перспективу подальших досліджень так, як децентралізація функцій та передача повноважень територіальним громадам стане важливою умовою становлення громадянського суспільства та підвищить їх роль в реалізації ключових завдань просторової самоорганізації населення.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : кол. монографія / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін. ; за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. - К. : Атіка, 2007. -537 с.
2. Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні. Історико-правове дослідження: Монографія. / П.Ф. Гураль - Л.: ДУВС Край, 2008. - 468 с.
3. Лацимба М., Бондаренко В. Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення. /М. Лацимба, В. Бондаренко - К., 2007. - 108 с.
4. Утвенко В. В., Травяно О. І. Навчальна програма дисципліни “Територіальна громада у системі місцевого самоврядування” (для спеціалістів, магістрів). - К.: ДП «Вид. дім «Персонал», 2010. - 18 с.
5. Постанови Кабінету Міністрів України „Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад” від від 27 липня 1998 р. N 1150.
6. Закону України „Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” N-280/97-ВР від 21.05.97 р.

**Слюсаренко Вікторія Євгенівна**

#### **ЭКОНОМИЧЕСКАЯ САМООРГАНИЗАЦИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН**

*В статье исследованы вопросы создания территориальной общины. Указано на возможность и важность создания, а также исследованы нормативно правовое регулирование их функционирования и влияние на экономическое развитие.*

**Ключевые слова:** *территориальная община, местное самоуправление, самоорганизация населения.*

**V. Slyusarenko**

#### **ECONOMIC SELF-ORGANIZATION OF COMMUNITIES**

*The article investigates the creation of the local community. The possibility and the importance of their creation has been defined; the normative and legal regulation of their operations and their impact on economic development has been studied.*

**Key words:** *local community, local self-government, self-organization of population.*

*Одержано: 06.05.2014 р.*