

О. Мороз

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА: СУТНІСТЬ, СТАНОВЛЕННЯ ТА СУЧАСНІ УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

Проаналізовано сутність феноменів місцевого самоврядування та територіальної громади. Досліджено їх розвиток у незалежній Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, система місцевого самоврядування.

Одним із найбільш складних і актуальних завдань на шляху демократизації суспільно-політичного життя України є реформування системи місцевого самоврядування. Зв'язок між демократією та місцевим самоврядуванням є очевидним. Демократія неможлива без місцевого самоврядування, на що одностайно вказують дослідники цієї проблеми. “Система органів місцевого самоврядування є одним з найважливіших елементів і показників демократизації суспільства” [1]. За цього важко не погодитись із твердженням, що ключовою ознакою демократії є наявність у державі ефективної моделі місцевого самоврядування [2]. Визнання місцевого самоврядування однією з основ демократичного режиму визначається представниками обох “первинних” концепцій природи місцевого самоврядування – громадівської та державницької (аналіз основних позицій вказаних концепцій нами було здійснено у попередніх публікаціях [3]). Проте необхідність пошуку ефективної моделі місцевого самоврядування змушує звернутись до двох інших концептуальних схем визначення сутності досліджуваного явища, в яких базовим поняттям є територіальна громада. Попри численні розбіжності у розумінні сутності місцевого самоврядування практично всі дослідники погоджуються з тим, що відправною точкою у її визначенні є поняття територіальної громади. Як слушно зазначає корифей української науки в галузі місцевого самоврядування Ю. Панейко: “головним предметом науки про самоврядування... є громада” [4].

Метою статті є дослідження територіальної громади як соціального явища та особливостей її функціонування в сучасних українських реаліях.

Перша із задекларованих концептуальних схем має виразне правове спрямування. Представниками обох згаданих теорій місцевого самоврядування розглядається як “право територіальної громади”. Але для громадян воно є природним, невід’ємним правом територіальної громади на самостійне управління місцевими справами. Приблизно в цій площині перебуває і визначення місцевого самоврядування, що містить Конституція України. Такий підхід дуже чітко репрезентують О. Батанов, Ю. Волошин та С. Маліков, зазначаючи, що “...місцеве самоврядування – визнані і гарантовані державою природні можливості людини та її асоціацій (територіальних громад) самостійно та під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення в різних сферах суспільного життя, зокрема політичній, економічній, соціальній, культурній, екологічній та іншин” [5].

Представники державницького напрямку розглядають місцеве самоврядування як право територіальної громади вирішувати частину державних справ, хоча і в інтересах місцевого населення. За цього вони базуються на визначенні Європейської хартії місцевого самоврядування (щоправда, існує думка,

що більш адекватним перекладом “public affairs”, про що йдеться в згадуваній хартії, є не “державні”, а “громадські”, “суспільні” справи [6]).

Друга концептуальна схема має політологічне спрямування. За цього зауважимо, що представники державницької концепції, представленої переважно правниками, до неї майже не звертаються. Як зазначає Ю. Панейко, мабуть, найавторитетніший український представник державницького напрямку дослідження суті місцевого самоврядування, “сконструювання дефініції самоврядування з політичного погляду є річчю неможливою”, оскільки об’єктивно визначенням може бути лише система місцевого самоврядування конкретної держави, а не місцеве самоврядування як таке [7] (хоча, на нашу думку, така позиція є досить дискусійною).

Політологічна схема акцентує увагу на процесі реалізації самоврядними одиницями своїх інтересів. У більшості визначень місцевого самоврядування у цьому напрямку ключовим є слово “діяльність”. Щоправда, бачення суб’єктів цієї діяльності різними дослідниками дещо різняться. Одні автори розглядають місцеве самоврядування як “діяльність, яка реалізується людиною як її природна соціальна претензія в односторонньому порядку незалежно від її правового припущення”; за цього держава за допомогою правових заходів лише впорядковує “активність територіальних громад, не встановлюючи її” [8]. Інші, визначаючи місцеве самоврядування, акцентують на діяльності місцевих виборних органів, що базується на власному бюджеті та законодавчо закріплених повноваженнях [9].

Проте більшість дослідників суб’єктами самоврядної діяльності називають територіальні громади та їх органи. Так, Л. Ярчевська визначає місцеве самоврядування як діяльність населення місцевої територіальної одиниці та його виборних органів, що спрямована на управління власними справами [10]. Корифей радянського (і російського) державного права Г. Барабашев вважає, що місцеве самоврядування є владою “місцевого населення в справах місцевого значення, яка здійснюється громадянами безпосередньо і через виборні органи, в рамках закону, але без втручання державної влади” [11].

Аналогічний підхід демонструють автори монографії “Місцеве самоврядування в Україні: проблеми та перспективи”. Аналізуючи місцеве самоврядування в Україні, вони зазначають, що “...сьогоднішній інститут місцевого самоврядування в Україні є волевиявленням територіальних громад, їх органів та посадових осіб, із метою самостійного вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України” [12].

Не можемо не відзначити виконане в межах цього концептуального підходу оригінальне авторське визначення О. Сушинського: “...місцеве самоврядування є здійсненням виду публічної влади чи громадівської влади шляхом структурування на суспільнозначимі функції, що здійснюються відповідною інституційною структурою-громадою безпосередньо і через легалізовані та відповідальні перед нею (громадою) органи місцевого самоврядування: главу, раду та виконавчі органи територіальної громади” [13]. Водночас, цілком слушно, на нашу думку, О. Сушинський наполягає на тому, що найважливішим у розумінні сутності місцевого самоврядування є не сама наявність у територіальній громаді права на самоврядування, а функціональне начало, реалізація цього права [14].

У цьому контексті зазначимо, що нам імпонує підхід І. Дробота, який розглядає місцеве самоврядування як “...насамперед самоорганізоване на демократичних постулатах рівності, справедливості і свободи співіснування

людей/громадян з метою організації своєї життєдіяльності” [15]. Оминаючи дещо дискусійне згадування автором вказаних постулатів, не можемо не погодитись із його діалектичним посиланням на принцип “співіснування”.

Проте найбільш точно, на нашу думку, розкриває сутність місцевого самоврядування А. Коваленко, зазначаючи, що воно є однією “з форм суто громадської активності, що впливає з природного права громадян держави вирішувати на власний розсуд (але відповідно до закону) питання, які виникають в процесі повсякденного управління територіальними справами без прямого втручання органів державної влади” [16].

Що ж таке територіальна громада? Цікаво, що донедавна це поняття не використовувалось у жодній із суспільних наук [17]. Незважаючи на те, що мало в кого викликає заперечення визначення територіальної громади суб’єктом місцевого самоврядування, законодавство багатьох країн світу, як не дивно, ігнорує це поняття. До того ж, визначення її як суб’єкта місцевого самоврядування в країнах розвинутої демократії взагалі відсутнє [18]. Відсутнє воно і в законодавстві України (хоча саме поняття територіальної громади Конституція України наводить).

Однак таке майже цілковите ігнорування законодавством поняття територіальної громади не спричинило появи істотних розбіжностей в оцінці цього явища в наукових колах. Визначаючи сутність та ознаки територіальної громади, більшість дослідників акцентують на таких об’єднуючих складових, як територія та соціальна взаємодія. Наприклад, нам імponує своєю лаконічністю та чіткістю дефініція, яку ще на початках незалежності України дав І. Бутко, визначивши територіальну громаду як людей, які мешкають у певних територіальних межах та об’єднані спільними інтересами [19].

Із розвитком вітчизняних досліджень у галузі місцевого самоврядування авторські підходи ускладнюються, розставляється дедалі більше дефінітивних акцентів. М. Баймуратов та В. Григор’єв зазначають, що територіальна громада (вони використовують термін “територіальний колектив”) – це “сукупність фізичних осіб, які постійно мешкають на певній території та пов’язані територіально-особистісними зв’язками системного характеру” [20].

У тому ж ключі, але значно докладніше, визначення територіальної громади дає О. Батанов, характеризуючи її як “територіальну спільність, що складається з фізичних осіб – жителів, 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 територіально-особистісними зв’язками системного характеру” [21]. Як бачимо, автор цієї дефініції цілком слушно акцентує на процесі реалізації спільного власних інтересів. Водночас дещо дискусійним виглядає згадування “територіально-особистісних зв’язків”, яке, на нашу думку, потребує додаткових пояснень. Також доцільно зазначити, що максимально деталізоване визначення О. Батанова тісно пов’язане з реаліями сьогоденної України, а тому не є універсальним.

Останнє зауваження стосується і підходу авторів ґрунтовної колективної монографії за редакцією М. Бесчастного “Місцеве самоврядування в Україні: проблеми та перспективи”, які розглядають територіальну громаду як “спільність жителів, об’єднаних шляхом природного розселення і постійним проживанням в межах одного або кількох населених пунктів з єдиним адміністративним центром, за

якою Конституцією та законами України визнане право вирішувати питання місцевого значення в межах законодавства України” [22]. Порівняно з наведеними вище визначеннями, “родзинкою” цього є твердження про необхідність законодавчого закріплення прав територіальної громади.

Важливу “нішу” у всебічному розкритті сутності територіальної громади займає позиція М. Орзіха, який зазначає, що члени територіальної громади не обов’язково повинні володіти громадянством або постійно проживати на певній території (на чому наполягає більшість дослідників) – вони можуть на ній працювати, володіти нерухомим майном або бути платниками комунальних податків [23].

Якщо підсумувати напрацювання сучасної науки у сфері дослідження територіальної громади, перелік основних ознак останньої буде виглядати, на нашу думку, так:

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

Важко не погодитись із тим, що перелічені ознаки досить вичерпно характеризують територіальну громаду в умовах сучасної держави, причому передусім – держави високорозвинутої. Проте, простежуючи розвиток громади у зворотньому напрямку, ми помітимо, що частину ознак буде втрачено. І чим далі ми будемо заглиблюватись в історію, тим менше самоврядна територіальна спільнота буде нагадувати свої сучасні аналоги, хоча ключові ознаки будуть зберігатися.

Відправною точкою якісних змін територіальної громади є поява держави. Із зародженням і розвитком останньої в територіальній громаді з’являється сильний владний конкурент, який може бути як ворогом, так і, як показала історія, другом. І саме із державою пов’язана поява феномену місцевого самоврядування.

Поява держави якісно змінює обидві досліджувані категорії. Звичайно, ці зміни не відбуваються миттєво. Часом вони вимагають століть або, навіть, тисячоліть. Зародження держави створює об’єктивні передумови для трансформації територіальної громади та самоврядування. Зокрема, самоврядування територіальної громади отримує шанс перетворитись на місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування є продуктом розвитку держави. Це не означає, що держава його породжує. Держава є необхідним ґрунтом для переродження просто самоврядування на самоврядування місцеве. Цей процес можливий лише в умовах появи владної конкуренції, представленої як наявністю інших територіальних громад, так і, насамперед, держави з її органами. Термін “місцеве” вказує на наявність більшого територіального об’єднання: реально – держави. Тому навряд чи можна виводити традиції місцевого самоврядування від, скажімо, трипільських поселень, адже вони не мали ознак державної організації. Окрім того, таких ознак не мали і поселення пізніших суспільств, включно із черняхівськими та, навіть, і ще пізнішими. І це стосується не лише Східної, але й Західної Європи. Отже, за цього ми можемо говорити про феномен самоврядування, але не самоврядування місцевого.

Місцеве самоврядування – здійснюваний в умовах держави процес реалізації територіальною громадою своїх інтересів. Територіальну громаду за цього доцільно

розглядати як спільноту, що об'єднана певною територією та спільними інтересами, які реалізуються у процесі життєдіяльності. Основою місцевого самоврядування є усвідомлення територіальною громадою наявності власних спільних інтересів, які можуть відрізнитися від інтересів інших територіальних громад і держави.

Особливістю системи місцевого самоврядування в Україні є те, що вона формувалася “згори”, рішенням держави. В ідеалі територіальна громада може реалізовувати свої інтереси трьома шляхами: через спеціально створені для цього представницькі органи та їх виконавчі комітети; шляхом безпосереднього волевиявлення (збори, сходи); за допомогою інститутів самоорганізації – різноманітних територіальних громадських комітетів. Формально українським законодавцем таку можливість територіальним громадам було надано. Проте на практиці в Україні функціонує лише один елемент системи місцевого самоврядування – місцеві ради та їх виконавчі комітети. І це не випадково. Функціонування інших складових системи місцевого самоврядування є результатом розвитку територіальної громади, свідченням її готовності захищати і реалізовувати власні інтереси. А українські громади переважно є дуже слабкими. Основну причину цього треба шукати у тривалому періоді тоталітарного правління, протягом якого було “розмито” навики самоорганізації та ініціативи, а також суттєво деформовано основи самоідентифікації.

Як слушно зазначає І. Дробот, “вітчизняне місцеве самоврядування ефективно і повноцінно функціонуватиме не тоді, коли воно буде організоване, вмонтоване державою у політичну систему, що має місце в українському суспільстві, а тоді, коли у суспільства виникне у ньому потреба” [24]. Місцеве самоврядування буде слабким доти, доки базуватиметься лише на формальній складовій у формі рад, без помітної самоорганізації локальних груп, без сформованої територіальної громади [25].

Територіальну громаду можна вважати сформованою тоді, коли більшість її членів будуть ідентифікувати себе з нею, усвідомлюючи наявність спільних інтересів і беручи участь у їх реалізації. Саме комунізація – процес становлення територіальної громади, перетворення звичайної сукупності людей на спільноту – є основою побудови ефективної системи місцевого самоврядування [26].

Але як цього досягнути? Одразу зазначимо, ми не вважаємо, що Україна припустилася фатальних помилок чи просто обрала не той шлях творення системи місцевого самоврядування. Радянська владна система не передбачала наявності ані місцевого самоврядування, ані комунізованих територіальних громад. Перед українською владою постало питання розбудови демократичної держави, обов'язковою ознакою якої є місцеве самоврядування. Першим кроком могло бути лише створення органів місцевого самоврядування, наділених власною компетенцією. Що і було зроблено. Каркас системи місцевого управління (сумарна дія органів місцевого самоврядування та призначуваних на місця державою чиновників) невдовзі викристалізувався теж досить логічно. З одного боку, Україна не могла використовувати англо-саксонську систему місцевого управління, оскільки остання передбачає високий рівень розвитку громадянського суспільства [27]. З іншого – існувала потреба створити дієву систему місцевого самоврядування, що відповідало б як вимогам демократії, так і банальному бажанню держави “зкинути” з себе в кризовий період частину повноважень. Але ці повноваження повинні бути не лише надані, але й забезпечені. І саме в цьому потрібно шукати причину відсутності поступу у розвитку місцевого самоврядування в Україні і, головне, у комунікації територіальних громад за майже два десятиріччя незалежності.

Не існує іншого шляху комунікації, окрім досягнення територіальною громадою позитивних результатів у процесі життєдіяльності. Лише спільна робота, яка дає результати, здатна пробудити та поживити громадянську ініціативу. На жаль, українські територіальні громади практично позбавлені такої можливості. Отже, у першому наближенні, відповідь на запитання: “як досягається комунікація?” є такою : “державна допомога і терпіння”.

У чому ж має полягати ця допомога? Звичайно, не йдеться про субсидіювання (хоча і його в окремих випадках виключати не потрібно). Йдеться про комплекс завдань, які стоять перед українським законодавцем, вирішення яких покликане забезпечити можливість реалізації територіальними громадами власних інтересів у процесі життєдіяльності. Таких проблем є безліч, і кожна з них може (і має) бути предметом окремого наукового дослідження. Звичайно, вирішення цих проблем потребує комплексного підходу в межах єдиної державної політики в галузі розвитку місцевого самоврядування. Окреслюючи лише “верхівку айсберга”, можна визначити такі завдання: “нерадикальна” адміністративно-територіальна реформа (покликана вирішити передусім проблеми сільських територіальних громад); перегляд системи формування прибуткової частини місцевих бюджетів; створення виконавчих комітетів рад на рівні району та області; удосконалення системи взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади; законодавче врегулювання функціонування інституту делегування повноважень (із проблемою фінансування делегованих повноважень включно); стимулювання і захист органів самоорганізації населення; соціальний і правовий захист муніципальних службовців тощо. За цього дедалі більшої актуальності набуває завдання професіоналізації діяльності органів місцевого самоврядування. Адже саме за цієї умови буде ефективно реалізовано гарантоване Конституцією України право територіальної громади на місцеве самоврядування і, водночас, забезпечено дієве виконання наданих органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади. Без вирішення цього завдання неможливим є якісне реформування місцевого самоврядування в Україні і наближення його до європейських стандартів.

Висновки

Найбільш точно, на нашу думку, сутність феномена місцевого самоврядування розкриває політологічний підхід (який абсолютно не відкидає інших), згідно із яким місцеве самоврядування розглядається як процес реалізації територіальною громадою своїх інтересів в умовах взаємодії з державою та іншими територіальними громадами. За цього ефективність реалізації цих інтересів прямо пропорційно залежить від рівня комунізації територіальної громади, який проявляється у ступені усвідомленості її дій як єдиного цілого, здатності захищати власні невід’ємні права. І ключовим із цих прав, а, водночас, і механізмом їх реалізації, є право на місцеве самоврядування. Базовою причиною недосконалості українського місцевого самоврядування є низький рівень комунізації територіальних громад. виправити ситуацію здатна лише держава. Першочерговим завданням є підвищення рівня самоідентифікації, самоорганізації та ініціативи територіальних громад, що потребує від держави комплексних рішень, передусім – на законодавчому щаблі.

Література

1. Розенфельд Ю. Н. Политико-правовые проблемы децентрализации государственной власти / Розенфельд Ю. Н. // Проблемы удосконалення правового

регулювання місцевого самоврядування в Україні [Текст]. — Х. : Ін-т державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2004. — С. 121, 122.

2. Михайлишин Л. М. Місцеве самоврядування в Україні: виникнення, розвиток та сучасні проблеми / Михайлишин Л. М. // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 9. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. — С. 391.

3. Мороз О. Ю. Природа місцевого самоврядування: теорії минулого і сучасності / Мороз О. Ю. // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 11. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2006. — С. 365 – 371; Мороз О. Ю. Особливості становлення та проблеми вдосконалення місцевого самоврядування в Україні / Мороз О. Ю. // Університетські наукові записки [Текст] : часопис Хмельницького університету управління та права. — Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2007. — № 1. — С. 270 – 274.

4. Панейко Ю. І. Теоретичні основи самоврядування [Текст] / Панейко Ю. І. — Львів : Літопис, 2002. — С. 23.

5. Батанов О. В. Статут територіальної громади: проблеми теорії і практики [Текст] / Батанов О. В., Волошин Ю. О., Маліков С. В. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ ; Маріупольський гуманіт. ін-т, 2004. — С. 17, 18.

6. Коваленко А. А. Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні [Текст] / Коваленко А. А. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ, 2002. — С. 62.

7. Панейко Ю. І. Теоретичні основи самоврядування... — С. 138, 139.

8. Батанов О. В. Статут територіальної громади: проблеми теорії і практики... — С. 15.

9. Евдокимов В. Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты [Текст] / Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю. — М. : Спарк, 2001. — С. 7.

10. Ярічевська Л. В. Місцеве самоврядування в умовах демократії (порівняльний аспект) / Ярічевська Л. В. // Місцеве самоврядування в умовах демократичної держави [Текст] : зб. наук. доп. / за ред. Ю. П. Битяка. — Х. : Право, 2005. — С. 8.

11. Барабашев Г. В. Местное самоуправление – трудное дитя России / Барабашев Г. В. // Сегодня [Текст]. — 1992. — № 1. — С. 7.

12. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми та перспектив [Текст] / за ред. В. М. Бесчастного. — Донецьк : Донецький юрид. ін-т при Донецькому національному ун-ті, 2005. — С. 36, 37.

13. Сушинський О. І. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів [Текст] / Сушинський О. І. — Львів : ПТВФ “АФША”, 2003. — С. 37.

14. Там само. — С. 35.

15. Дробот І. Гарантування місцевого самоврядування: теоретико-методологічний аспект [Текст] : монографія / Дробот І. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2006. — С. 55.

16. Коваленко А. І. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія і практика [Текст] / Коваленко А. І. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. — С. 306.

17. Баймуратов М. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине [Текст] / Баймуратов М. А., Григорьев В. А. — Одеса : Юридична література, 2003. — С. 104.

18. Дегтярьова І. О. Стратегії місцевого самоврядування: порівняльний аналіз / Дегтярьова І. О. // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 2. — Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2004. — С. 145.
19. Бутко І. І. Деякі проблеми становлення і розвитку територіального самоврядування в Україні / Бутко І. І. // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні [Текст]. — 1992. — № 3. — С. 8.
20. Баймуратов М. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине... — С. 115.
21. Батанов О. І. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні [Текст] / Батанов О. І. — К. : Вид. дім “Київ”, 2003. — С. 77.
22. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми та перспективи [Текст] / за ред. В. М. Бесчастного. — Донецьк : Донецький юрид. ін-т при Донецькому національному ун-ті, 2005. — С. 37.
23. Орзiх М. І. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування / Орзiх М. І. // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні [Текст]. — 1995. — № 1. — С. 67.
24. Дробот І. Ініціатива населення – ресурс гарантування місцевого самоврядування / Дробот І. // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 10. — Львів : ЛРiДУ НАДУ, 2006. — С. 428.
25. Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку [Текст]. — К. : Парламентське вид-во, 2006. — С. 162.
26. Приешкина О. В. Проблемы развития местного самоуправления: конституционно-правовой аспект / Приешкина О. В. // Проблемы удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні [Текст]. — Х. : Ін-т державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2004. — С. 75.
27. Верменич Я. В. Територіальна управлінська система в Україні: теоретико-методологічні проблеми оптимізації / Верменич Я. В. // Український історичний журнал [Текст]. — 2006. — № 6. — С. 185, 186.

О. Moroz

TERRITORIAL COMMUNITY: ESSENCE, FORMATION AND CONTEMPORARY REALITIES OF UKRAINE

The essence phenomena of local self-government and territorial community are analysed. Their development in the independent Ukraine are considered.

Key words: local self-government, territorial community, system of local self-government.