

УДК 352.07

Гуральник Володимир Миколайович –
аспірант Київського університету
туризму, економіки і права

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Проаналізовано сутність феноменів територіальної громади в системі публічної влади в Україні. Визначено поняття територіальної громади, особливості її формування та функціонування в Україні на сучасному етапі державотворення. З'ясовано, що при цьому важливе місце належить ролі України в європейській системі місцевого самоврядування, особливостям процесу гармонізації її національного законодавства з існуючими європейськими стандартами в цій сфері.

Ключові слова: територіальна громада; місцеве самоврядування; публічна влада; управління.

Проанализирована сущность феноменов территориальной общины в системе публичной власти в Украине. Определено понятие территориальной общины, особенности ее формирования и функционирования в Украине на современном этапе государственного строительства. Выяснено, что при этом важное место отводится роли Украины в европейской системе местного самоуправления, особенностям процесса гармонизации ее национального законодательства с существующими европейскими стандартами в этой сфере.

Ключевые слова: территориальная община; местное самоуправление; публичная власть; управление.

In the article the author analyzes the phenomena matter of territorial community in the system of public authority in Ukraine. The notion of territorial community as well as some specific features of its establishment and functioning in Ukraine upon current stage of state building has been determined.

The definition of territorial community in national state and administrative science is in constant dynamic development. This indicates the lack of uniformity among the scholars in relation to the content and essence of its characteristics.

It is notable that in the period of establishing the institution of local self-government the legislator operated different terms: «territorial self-organization of citizens», «citizens living on the territory» and «territorial collective of citizens» as well. It is also evident that this notion has not been used until recently in any of the social sciences. Despite the fact that fewer people reject the definition of territorial community as a subject of local self-government, legislations of many countries in the world surprisingly ignore it. Additionally, its definition as a subject of local self-government in the countries with developed democracies is completely absent. It is also absent in Ukrainian legislation, though the notion of territorial community itself is mentioned in the Constitution of Ukraine.

The author believes that it is quite difficult to define territorial community. On the one hand such pliancy of the concept used in various spheres helps to clarify its constantly growing popularity and thus usefulness for theoretical research. In particular, a number of definitions rather tend to indicate differences than common features.

To determine the content of the notion one can use the principle from the contrary i.e. what is a territorial community. It should be noted that social and legal structure of such a multi-aspect phenomenon as territorial community is a complex form of social organization based upon public principles within certain territory. Community as a basic layer of territorial establishment is a part of a country's territory having clear boundaries and is a dimensional basis for activities of local self-government subjects.

Now it is necessary to put away the view of the local government and administration as of enforceable ones that function from top downward. First off, administration is not the same as government. When administering the affairs on the local level, attention is mainly paid to the effectiveness of institutions, and in the context of central level it is concentrated upon procedures and processes of performing powers of authority. At the same time the important part is given to Ukraine in the European system of local self-government, to the specifics of harmonization its national legislation with existing European standards in this sphere.

Keywords: territorial community; local self-government; public authority; government; administration.

Зміни в політичній системі України, її рух до демократії і побудови правової держави істотно активізували реформування відповідних правових інститутів держави та зміни в організації державної влади і місцевого самоврядування в Україні. Проте ця робота ще не набула цілісного і систематичного характеру, бракує теоретичного узагальнення, виважених методологічних підходів, які будувалися б на нових сучасних засадах пошуків конституційного права.

Комплексному дослідженню політико-правових аспектів дефініції територіальної громади сприяють праці вітчизняних науковців В. Бабаєва, М. Баймуратова, О. Батанова, А. Гошко, Г. Дробенко, В. Кампо, Н. Камінської, В. Мамонтової, Ю. Шемшученка тощо.

Безперечно, значний інтерес викликають публікації зарубіжних вчених В. Андерсона, Д. Вільямса, Б. Джессона, В. Колмана, Е. Остроша, Дж. Розенау, М. Орзіха, Д. Харвей.

Метою статті є дослідження територіальної громади як первинного елемента системи місцевого самоврядування в Україні та розкриття особливостей її функціонування у системі публічної влади на сучасному етапі державотворення в Україні.

Визначення територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування в Україні стало важливим кроком на шляху утвердження демократичної правової держави. Водночас Конституція України пішла дещо далі від європейської демократичної державно-правової традиції, яка в Європейській хартії тлумачить як право і реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ, діючи в межах закону та в інтересах місцевого населення. На відміну від Хартії, Конституція України на перше місце ставить не органи місцевого самоврядування, а територіальну громаду. Це свідчить, що наш Основний Закон регулює питання місцевого самоврядування, спираючись на концептуальні положення громадської доктрини місцевого самоврядування [1].

Слід зазначити, що дефініція «територіальна громада» у вітчизняній державно-управлінській науці постійно перебуває у

динаміці. Це свідчить про не однаковість думок серед науковців щодо змістовних та сутнісних її характеристик.

Прикметно, що за час конституювання інституту місцевого самоврядування законодавець оперував різними термінами: «територіальна самоорганізація громади», «громадяни, які проживають на території», «територіальний колектив громадян» тощо. Очевидними є і те, що це поняття донедавна не використовувалося у жодній із суспільних наук. 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 [2]. Відсутнє воно і в законодавстві України, хоча саме поняття територіальної громади Конституція України наводить.

Взявши за основу соціальну парадигму розвитку і функціонування місцевого самоврядування в Україні, автор спирається на результати досліджень як вітчизняних вчених, так і зарубіжних. Так, на думку М. Орзіха, територіальна громада – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, який має власні інтереси, до складу якого входять громадяни України, іноземці, особи без громадянства, що постійно мешкають, або працюють на даній території, або володіють нерухомим майном, або сплачують місцеві податки та збори [3].

Інший вітчизняний дослідник цієї проблематики М. Баймуратов пропонує розглядати територіальну громаду (місцеву спільноту) як сукупність фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території та пов'язані між собою територіально-особистими зв'язками системного характеру [5].

Слушною видається думка О. Сушинського, який цілком справедливо наголошує, що найважливішим у розумінні сутності місцевого самоврядування, є не сама наявність у територіальній громаді права на самоврядування, а функціональне начало, реалізація цього права [4].

Дещо іншу позицію займає О. Батанов. Він сконструював нову теоретичну модель територіальної громади – як складну «кумулятивну форму суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів), асоційованих на публічних засадах у межах

певної території та об'єднаних різноплановими ознаками системного характеру. За такого підходу, на його думку, відбувається реалізація приватних цілей у публічно-правовій формі [6].

На думку О. Мороз, ознаками територіальної громади є:
спільна територія (що може включати проживання, роботу, володіння нерухомим майном);
спільні інтереси у вирішенні питань життєдіяльності;
соціальна взаємодія в процесі реалізації цих інтересів;
психологічна само ідентифікація кожного члена з громадою;
спільна комунальна власність;
сплачування комунальних податків.

Дослідник М. Баймуратов наводить такі ознаки територіальної громади: територіально-спільне проживання осіб (жителів), які входять у громаду на певній території; інтегративна – територіальна громада на основі об'єднання всіх жителів, що проживають на певній території незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави; інтелектуальна – основою конституювання територіальної громади є спільні інтереси жителів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектру системних індивідуально-територіальних зв'язків, що виникають між ними; майнова – територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності; фінансова – члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів [7].

Безумовно, такий підхід дає науково-практичну оцінку моделі організації місцевого самоврядування, яка склалася в Україні на підставі Основного Закону (деякі з них уже знайшли закріплення в чинному законодавстві). Тобто, можна вести мову, що утворення територіальних громад є процесом самотійним та супроводжується набуттям обов'язкових для громади ознак – самотійних органів, власності, бюджету тощо. Утворення територіальних громад може відбуватися різними шляхами. Перш за все, нова територіальна громада може з'явитися внаслідок добровільного об'єднання двох або більше територіальних громад в єдину громаду. На таку можливість вказує саме визначення інституту місцевого самоврядування в

Конституції України, де під територіальною громадою розуміється, крім іншого, добровільне об'єднання мешканців кількох поселень. У цьому контексті слушною видається думка Ю. Панейко, що головним предметом науки про самоврядування є громада [8].

Влучно, на нашу думку, сутність місцевого самоврядування розкриває 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 [9].

Виходячи з вищенаведених визначень та підходів, вважаємо, що нині в юридичній науці сформувалися дві основні концепції на територіальну громаду як соціальне явище в сучасних українських реаліях. Перша концепція (О. Батанов, Ю. Волошин, С. Маліков) має суто правовий зміст, де територіальна громада розглядається – як невід'ємне право територіальної громади на самостійне управління місцевими справами. Друга концепція має політологічний зміст. Вона акцентує увагу на процесі реалізації самоврядними одиницями своїх інтересів. У більшості визначень місцевого самоврядування прихильники цієї концепції роблять наголос на слово «діяльність».

На нашу думку, сучасні українські реалії повинні працювати на зближення держави і суспільства, коли замість протистояння їй захисту пріоритетом є взаємодія між ними. Це підстави для конституювання місцевого самоврядування як особливого інституту, що поєднує ознаки держави і громадянського суспільства. А це, в свою чергу, призводить до перегляду традиційних теорій публічного управління.

Зазначимо, що раніше вважалося, що публічне управління є досить потужним інструментом вирішення соціальних проблем, але останнім часом воно продемонструвало свою нездатність повною мірою задовольнити вимоги громадян і опинилося перед перспективою появи «кризи ідентичності». Внаслідок цього з'явилося досить багато теорій, які намагалися запропонувати альтернативу традиційному публічному управлінню, або за

словами Е. Острош, «бюрократичній адміністрації» [10]. Як зазначає А. Мушкін, розуміння самоврядування в якості управління суспільством безпосередньо його членами є неточними, бо не зрозуміло: кому належить управління і хто його здійснює. Цей термін має орієнтуватися на характер органів управління як представників усього суспільства, яким доручається здійснення певних функцій, а також передбачає відображення потреб саморегуляції життєдіяльності цієї спільноти (територіальної громади), що створює для цього органи управління [11].

На відміну від інших структур громадянського суспільства місцеве самоврядування, втілюється у публічних і приватно-правових відносинах, і не завжди характеризується однорідністю низкою таких атрибутів як свобода договору свобода асоціацій, формальна рівність сторін тощо [12].

Автор вважає, що дати чітке визначення дефініції «територіальна громада» досить проблематично. З одного боку, така гнучкість концепції, яку застосовують у різних сферах, допомагає пояснити її дедалі зростаючу популярність, а відповідно корисність у теоретичних дослідженнях. Зокрема, безліч визначень прагнуть радше вказати на відмінності, ніж на спільні риси.

Для визначення змісту цього поняття можна скористатися принципом від противного, тобто чим є територіальна громада. Слід зазначити, що соціально-правова структура такого багатоаспектного явища як територіальна громада – це складна форма суспільної організації на публічних засадах у межах певної території. Громада як базова ланка територіального устрою є частиною території держави, що має чітко визначені межі і є просторовою основою для діяльності суб'єктів місцевого самоврядування.

Нині необхідно позбутися уявлення про місцеве урядування та місцеве управління як примусове, що функціонує згори донизу. Насамперед урядування не тотожне управлінню. Коли йдеться про управління справами на місцях та увага значною мірою акцентується на ефективності діяльності інститутів, у випадку урядування в центрі перебувають процедури і процеси здійснення владних повноважень.

Урядування виходить за рамки описового розуміння політичної організації і визначає спосіб, за допомогою якого інститути можуть встановити і втілювати в життя правила, які визначають відносини між соціальними суб'єктами. Тобто урядування значною мірою проявляє себе в організації взаємодії [13]. В плані інструментарію воно охоплює створення інститутів, які в свою чергу визначають засоби, цілі й правила колективної дії. Тому одна з основних відмінностей цієї концепції від традиційних полягає в тому, що вона містить не тільки визначення мети, а й способи та інструменти її досягнення [14].

На нашу думку, такий підхід дозволяє розглядати в якості об'єкта урядування не «людей», а «спільні проблеми», які потребують вирішення. Це дає відповідь на питання про форми влади, моделі відносин і права та обов'язки людей, які стикаються з типовими проблемами [15]. Крім того, за такого підходу до розуміння урядування місцеве самоврядування вже є механізмом не контролю за мешканцями, а соціальної координації для вирішення спільних проблем, з якими стикається не лише уряд, а й жителі даного регіону. Важлива теза, яка впливає із такого визначення, полягає у переоцінці ролі громадян, які розглядаються не як пасивні споживачі урядових послуг, а активні учасники урядування [16]. Крім того поступово відбувається парадигмальний зсув у системі управління, центральне місце у цьому переходить від держави до суспільства.

Отже, аналіз наукових джерел, свідчить, що зміст поняття «територіальна громада» залежить від того, до якої школи в управлінській науці належить дослідник. При цьому поза увагою дослідників сьогодні не залишилися такі аспекти як психологічний, соціальний та політичний. Щодо останнього, то його ігнорування було цілком закономірним у рамках класичної школи з її чітким розмежуванням управлінських та політичних складових державного апарату. Поступово суперечливості ідеальних бюрократичних моделей та реальної управлінської практики стали настільки очевидними, що до концепції ефективності були включені нові аспекти управлінської діяльності.

Проте, незважаючи на переваги та історичне значення цієї парадигми, ми залишаємося на позиції, що феномен

самоврядування у співвідношенні з різними формами реалізації публічної влади дозволяє комплексно визначити місцеве самоврядування як форму публічно-владного регулювання соціальною спільнотою (групою індивідів, об'єднаних спільними інтересами завдяки компактному проживанню на певній території) окремих сфер життєдіяльності що на відміну від централізованої системи державної влади здатної забезпечити реалізацію інтересів такої спільноти [17].

Таким чином, підсумовуючи вищезазначене, можна зробити такі висновки:

По-перше, становлення територіальних громад в системі публічної влади в Україні обумовлена необхідністю побудови ефективної моделі управління й урядування;

По-друге, територіальну громаду можна буде вважати ефективною тоді, коли більшість її членів будуть ідентифікувати себе з нею, усвідомлюючи наявність спільних інтересів і беручи участь у їх реалізації.

По-третє, для України, її правової системи пріоритетним має бути зміцнення гарантій місцевого самоврядування, удосконалення механізму захисту прав та інтересів територіальних громад, їх органів, посадових осіб, а також гарантій забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина на місцевому, регіональному та міжрегіональному рівнях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Баймуратов М. Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми / М. Баймуратов // Муніципальний рух: новий етап розвитку : матеріали VII Всеукр. муніцип. слухань «Муніципальний рух в Україні» (Бердянськ, 6–8 верес. 2001 р.). – К. : Логос, 2002. – С. 368–371.

2. Дегтярьова І. О. Стратегії місцевого самоврядування: порівняльний аналіз / І. О. Дегтярьова // Актуальні проблеми державного управління. – Вип. 2. – Х. : Вид-во Харк. РІНАРУ «Магістр», 2004. – С. 145.

3. Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування / М. Орзіх //

Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1995. – Вип. 1–2 (10–11). – С. 67.

4. Баймуратов М. А. Европейские стандарты максимальной демократии и местное самоуправление в Украине / М. А. Баймуратов. – Х., 2000. – С. 15–49.

5. Сушинський О. І. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів / О. І. Сушинський. – Львів : Афіша, 2003. – 176 с.

6. Батанов О. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О. Батанов // Вісник центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2 (12). – С. 46–52.

7. Баймуратов М. Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми / М. Баймуратов // Муніципальний рух: новий етап розвитку : матеріали VII Всеукр. муніцип. слухань «Муніципальний рух в Україні» (Бердянськ, 6–8 верес. 2001 р.). – К. : Логос, 2002. – С. 368–371.

8. Панейко Ю. І. Теоретичні основи самоврядування / Ю. І. Пенетко. – Львів : Літопис, 2002. – 196 с.

9. Коваленко А. І. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія і практика / А. І. Коваленко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – 512 с.

10. Ostrom E. An agenola for the study of institutions / E. Ostrom // Publish choice. – 1986. – Vol. 48. – № 1. – P. 3–25.

11. Мушкин А. Е. Государство и право-исторические разновидности органов и норм управления обществом / А. Е. Мушкин. – Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1969. – 78 с.

12. Камінська Н. В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна : [моногр.] / Н. В. Камінська. – К., 2012. – 413 с.

13. Prakash A. Hart. Globalization and governanee / A. Prakash. – L., 1999. – P. 2.

14. Stoker G. Governance as theory : Five propositions // International Social Science Journal. – 1998. – Vol. 50. – № 1. – P. 17–28.

15. Newman F. Modernising governance : new labour, policy, and society / F. Newman. – L. : Sage, 2001. – P. 23.

16. Laphe M., Bais P. The quickening of America : Rebuilding our nation, remaking our lives / M. Laphe, P. Bais. – San Francisco : Jossey – Bass, 1994. – P. 69.

17. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 / Чапала Геннадій Владиславович. – Х., 2004. – 214 с.