

УДК 352.071

ББК 67.9 (4 Укр)

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК СУБ'ЄКТ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

О. І. Липчук

*Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника;
76000, м. Івано-Франківськ, вул. Шевченка, 57;
тел. +38 (097) 994-44-82; e-mail: oxana-lypchuk@ukr.net*

У статті розглянуто сутність поняття територіальної громади, як суб'єкта місцевого самоврядування. Важливе місце в даному дослідженні посідає аналіз основних проблем та перспектив розвитку територіальної громади в Україні. Запропоновано практичні рекомендації щодо особливостей функціонування територіальної громади на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: територіальна громада, суб'єкт місцевого самоврядування, місцеве самоврядування, розвиток територіальної громади.

Формою організації народовладдя та важливим демократичним інститутом суспільства і держави є місцеве самоврядування, яке здійснює важливий вплив на становлення та розвиток Української держави, сприяє децентралізації державної влади.

Децентралізація влади є складним та багатоаспектним завданням державної політики. Вона передбачає часткову передачу повноважень від центральних органів влади до органів місцевого та регіонального рівнів, вимагає надання повноважень органам влади, які безпосередньо не належать до виконавчої гілки, а саме – місцевому самоврядуванню.

Демократична держава передбачає існування відповідної моделі організації влади, в основу якої покладено принцип народовладдя та яка забезпечує реальні можливості реалізації народом належної йому влади на всіх рівнях та реальні засоби впливу народу на політику держави, що здійснюється органами публічної влади. Поза сумнівами, про наявність демократичного політичного режиму можна говорити лише в тому випадку, коли вся система публічної влади відповідає цим вимогам. Мова йде як про вищий (загальнодержавний) рівень організації влади, так і про регіональний та, безумовно, місцевий.

Загалом управління місцевими справами може здійснюватися двома способами: як призначуваними «згори» чиновниками державного апарату, які функціонують на місцях (міське управління), так і на основі самоврядування населення адміністративно-територіальних одиниць (міське самоврядування). Однак саме місцеве самоврядування закономірно вважається необхідною складовою демократичної системи

управління суспільством, адже воно забезпечує управління значною частиною справ у місцевих територіальних одиницях на основі самоорганізації населення цих одиниць (територіальних колективів).

У межах демократичної системи управління вважається, що місцеві проблеми доцільніше та ефективніше вирішувати не з центру з допомогою державних чиновників, які працюють на місцях, але, перш за все, шляхом підтримки та активізації діяльності територіальних громад. Власне, цінність місцевого самоврядування полягає в тому, що, будучи рівнем публічної влади, найбільш наближеним до людини, а тому, й найкраще обізнаним із різними проблемами життєдіяльності мешканців територіальних колективів, воно може найкраще забезпечити населення широким спектром публічних послуг: соціальних, побутових, торговельних, культурних, освітніх та інших.

Децентралізація є доволі складним поняттям, яке можна розкривати через його вплив на: адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів. Незважаючи на це, проблематика децентралізації як одного із засобів підвищення ефективності функціонування публічної влади вже впродовж тривалого часу перебуває в полі зору вітчизняних науковців та експертів[2, с. 9].

Проблеми реформування системи організації публічної влади в Україні та питання територіальної громади в тій чи іншій мірі висвітлювалися у працях В. Авер'янова, М. Баймуратова, О. Батанова, В. Кампо, І. Коліушка, В. Копейчикова, А. Некряч, Н. Нижник, В. Погорілка, М. Пухтинського, М. Харитончука, В. Цветкова, В. Шаповала, Ю. Шемшученка та інших. Кожен із дослідників питання територіальної громади розглядав та аналізував з позицій свого наукового інтересу та відповідно висвітлював власне бачення проблем, які виникають, способів їх розв'язання, однак більшість наголошує на необхідності реформування системи організації влади сучасної України.

За певного розмаїття думок практично всі автори доходять висновку, що одним із головних завдань адміністративної реформи є забезпечення поступового переходу від централізованого до децентралізованого державного управління шляхом передавання територіальним громадам та їхнім органам необхідних повноважень і матеріально-фінансових ресурсів для самостійного розв'язання ними значної частини громадських справ, що стосуються інтересів місцевого населення, а її метою - зміцнення основ народовладдя через підтримку місцевого самоврядування як однієї з підвалин демократичного ладу. Тому, внаслідок децентралізації влади територіальні громади матимуть можливість самостійно вирішувати переважну більшість своїх справ та проблем і отримувати якісні публічні послуги.

Поняття територіальної громади є порівняно новим і дискусійним явищем для України, адже визначення «територіальної громади» харак-

теризується різними підходами, як у роботах багатьох вчених, так і в законодавстві.

Зокрема, М. І. Корнієнко визначає територіальний колектив як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, ототожнюючи його з населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці [6, с. 17]. В. М. Кампо вказує, що початковим суб'єктом місцевого самоврядування фактично виступає територіальний колектив в особі жителів села, селища або міста [5, с. 70]. Ю. О. Тихомиров вживає термін «соціальна спільнота», під яким розуміє населення міст, сіл тощо [11, с. 118]. Цей підхід був використаний і законодавцем: у ч. 2 ст. 1 Закону України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» він визначає територіальну громаду як жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [9].

Територіальна громада, відповідно до ст. 140 Конституції України, а також ст. 6 Закону України «Про Місцеве самоврядування», є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, тобто найбільш повноважним елементом системи місцевого самоврядування [9].

Зазначене визначення не розкриває всієї складності такого суспільного явища, яким є «територіальна громада». Закон, проголосивши територіальну громаду первинним суб'єктом місцевого самоврядування й основним носієм його функцій і повноважень, не визначив притаманних саме цьому суб'єктові повноважень, ролі, прав, відповідальності тощо [10, с. 261].

Сучасну ситуацію в Україні щодо виконання територіальними громадами власної функції первинного суб'єкта місцевого самоврядування досліджено в багатьох науковців. Зокрема, як зауважує О. Батанов, у муніципальному житті сьогоденної України територіальні громади існують лише де-юре в нормах Конституції та законів. Де-факто територіальні громади володіють лише «муніципальною правоздатністю», тобто потенційно мають комплекс муніципальних прав і свобод. Усвідомлення себе первинним носієм цих прав і свобод, спроможності своїми діями набувати та реалізовувати їх у реальному житті в місцевих жителів немає. Фактично місцева спільнота є недієздатною: за винятком періодичних політичних заходів (наприклад, місцеві вибори) члени територіальних громад практично не долучаються до функціонування муніципального механізму [1, с. 325-326].

Тому, на сучасному етапі потрібно відзначити, що в Україні існуюча система місцевого самоврядування недостатньо ефективно виконує головну місію, закладену Конституцією – забезпечення права територіальних громад самостійно вирішувати проблеми місцевого значення. Тоді постає питання про необхідність удосконалення організації систе-

ми місцевого самоврядування України, шляхом оптимізації кількості та розмірів територіальних громад. Через велику подрібненість територіальних громад, відсутність власних можливостей розвитку, старіння населення, значний відтік економічно активної його частини ускладнюються проблеми з наданням членам громад, насамперед сільських та селищних, якісних послуг, відповідальність за які несуть органи місцевого самоврядування.

Вирішення вищезазначених проблем повинно бути спрямоване на розв'язання політико-правових проблем місцевого самоврядування, передусім за рахунок розширення повноважень та фінансових можливостей територіальних громад і, відповідно, їхніх представницьких органів із перетворенням місцевого самоврядування на фінансово спроможний, ефективний та відповідальний інститут публічної влади.

Перерозподілити повноваження між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування в районах і областях, змінити природу місцевих державних адміністрацій, провести територіальну реструктуризацію адміністративних одиниць і навіть ухвалити необхідні для цього закони, неможливо без внесення змін до Конституції України. Організаційно реформу слід розпочинати за достатнього нормативно-правового, кадрового, фінансового та інформаційного забезпечення створення базового рівня територіальних громад. Сьогодні конституційна та адміністративна реформи, що проводяться в Україні, на територіальному рівні передбачають розширення повноважень місцевого самоврядування, зміцнення територіальних громад і покращення добробуту громадян [3, с. 120].

Потрібно зазначити, що останнім часом на законодавчому рівні було прийнято ряд нормативно-правових актів, які реалізовувалися в галузі становлення та розвитку місцевого самоврядування, але вони були спрямовані на вирішення лише окремих питань статусу територіальної громади. Серед основних таких документів, необхідно відзначити Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яку розроблено з урахуванням вимог Європейської хартії місцевого самоврядування, положень Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, яка є частиною законодавства України, місцеве самоврядування – це «право і спроможність органів місцевого самоврядування ... здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення» [4]. На сьогодні переважна більшість територіальних громад України, маючи право вирішувати питання місцевого значення, неспроможна їх виконувати через брак власних коштів, занепад або відсутність інфраструктури (необхідних будівель, споруд, доріг тощо), а також брак кадрів відповідної

кваліфікації. Тому значна частина питань місцевого значення не вирішується належним чином а сама територіальна громада через перерозподіл бюджетних коштів залежна від центральної влади, у неї відсутні достатні функції, повноваження, вона не здатна реалізувати завдання покладені на неї, як теоретично так і практично, а її органи самоврядування існують лише тому, що так формально визначено та встановлено конституцією України. В. Кравченко цілком слушно зауважує, що «...значною мірою територіальні громади в Україні сьогодні існують лише на папері, вони ще не стали спільностями людей, об'єднаних не лише спільним проживанням, а й спільними інтересами та спільною участю у вирішенні питань місцевого значення, спільною відповідальністю за розвиток села, селища, міста, а в суспільній свідомості місцеве самоврядування ще ототожнюється з місцевими органами влади та їхніми посадовими особами» [7, с. 428]. В сучасних українських реаліях потенціал територіальних громад практично не використовується, всі запропоновані ініціативи нікому не потрібні, а звідси і різні конфліктні суперечності за участю органів місцевого самоврядування.

Аналізуючи українське законодавство та думки різних вчених щодо ознак, які повинна містити територіальна громада, можна виділити найбільш повну на наш погляд характеристику ознак територіальної громади запропоновану О. В. Батановим. До ознак територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування дослідник відносить: населення, його суб'єктний склад; територія; соціальна взаємодія; економічна правосуб'єктність; наявність системи місцевих традицій та соціально зумовлених інтересів усередині місцевого співтовариства. Із врахуванням цього О. Батанов зазначає такі найбільш характерні, на його погляд, ознаки територіальної громади: самоврядність територіальних громад; свідома участь членів територіальних громад в управлінні своїми справами; психологічна ідентифікація членів територіальної громади з нею; демографічний та етнографічний склади; соціально-політична та професійна структури територіальних громад; реальна здатність територіальних громад до само структурування та утворення внутрішніх організаційних управлінських структур; упорядкованість відносин у територіальних громадах на основі правових та інших соціальних норм; здатність до відповідальності за управління місцевими справами [1, с. 307-324].

Здійснюючи реформування системи місцевого самоврядування в Україні, територіальним громадам потрібно усвідомити, що вони повинні бути об'єднані спільними інтересами та цілями для задоволення місцевих потреб, які пов'язані з різними побутовими потребами: проживанням, відпочинком, навчанням. Тому важливим завданням реформи місцевого самоврядування в Україні має стати формування реального суб'єкта місцевого самоврядування територіальної громади, яка мала б

необхідну фінансову та матеріальну здатність вирішення питань місцевого значення.

Відомий вчений і філософ Дж. Міль у своєму есе «Про свободу» [8] писав, що врядування є водночас і величезною силою, яка впливає на людські душі, і сукупністю заходів з організації суспільного життя. Суспільство, де панує варварська сваволя, за якої кожен індивід живе задля себе, хіба що зрідка підкоряючись зовнішньому контролю, практично не здатне хоч трохи просунути у своєму цивілізаційному розвитку доти, доки його члени не навчаться покорі. Тому врядування над таким суспільством має полягати й у тому, щоби примусити його коритися. В умовах розбудови української державності та становлення демократії, саме ефективна система місцевого самоврядування може стати тим інструментом, який забезпечить задоволення потреб наших громадян, розвиток населених пунктів, районів і звичайно ж нашої держави в цілому [8].

Очевидним є, що для вирішення багатьох різних політичних, економічних, соціальних, культурних та інших проблем України, надзвичайно важливим є реформування й побудова на демократичних засадах системи місцевого самоврядування, яка б була спроможна в умовах ринкової економіки результативно та ефективно впливати на процеси соціально-економічного і культурного розвитку територій, забезпечувала б якісний рівень надання управлінських послуг населенню на рівні європейських стандартів, була здатна до самовдосконалення і саморегуляції.

Література

1. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія / О.В. Батанов. – К.: Юрид. думка, 2010. – 656 с.
2. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко, та ін. – К.: ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.
3. Глинська О.В. Територіальна громада як суб'єкт права комунальної власності / О.В. Глинська // Форум права. – 2012. – №2. – С. 120-125.
4. Європейська хартія про місцеве самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – 1994. – Вип.1-2. – С. 71-76.
5. Кампо В. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування / В. Кампо // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1993. – № 1, 2. – С. 70-71
6. Корнієнко М.І. Пошук варіантів місцевого самоврядування ще продовжується / М.І. Корнієнко // Місцеве та регіональне самоврядування України. – К., 1994. – Вип. 4(9). – С. 17-21.
7. Кравченко В.В. Конституційне право України / В.В. Кравченко. – К.: Атіка, 2004. – 512 с.

8. Міль Дж. С. Про свободу / Дж. С. Міль; [пер. з англ.]. – К.: Основи, 2001. – 366 с.
9. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 170.
10. Рубцов В.П. Державне управління та державні установи: Навч. посіб. для дистанційного навчання / В.П. Рубцов, Н.І. Перинська; За ред. д-ра соціол. наук, проф. Ю.П. Сурміна. – К.: Університет «Україна», 2008. – 440 с.
11. Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник / Ю.А. Тихомиров. – М.: БЕК, 1995. – 496 с.

*Стаття надійшла до редакційної колегії 29.09.2015 р.
Рекомендовано до друку д.політ.н., професором **Монолатієм І.С.**,
д.політ.н., професором **Наумкіною С.М.** (Одеса)*

TERRITORIAL COMMUNITY AS A SUBJECT OF LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE

O. I. Lypchuk

*PreCarpathian National University named after Vasyl Stefanik;
76000, Ivano-Frankivsk, st. Shevchenka, 57;
ph. +38 (097) 994-44-82; e-mail: oxana-lypchuk@ukr.net*

In this article the essence of the concept of territorial community as a subject of local government. An important part of this study takes the analysis of the main problems and prospects of development of the local community in Ukraine. Practical advice I of the functioning of territorial communities at the present stage of development of local self-government in Ukraine.

Key words: *local community, the subject of local government, local government, the development of the local community.*