



МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Ю.Б. Молодожен*

ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Останнім часом у науковій літературі все більше з'являється публікацій, присвячених визначенню сутності категорії "грумада", що в контексті реформування системи державного управління та підвищення ролі сучасного самоврядування є досить актуальним. Теоретичне осмислення поняття "грумада" обумовлено сьогодні нагальними потребами суспільства. Це, в першу чергу, пов'язано з тим, що грумада відіграє у більшості держав роль найнижчої ланки управління, формуючи тим самим фундамент держави. Водночас, як свідчить аналіз публікацій з цієї проблематики, питання ролі територіальних грумад набуває все більшої актуальності в контексті запровадження адміністративно-територіальної реформи і потребує комплексного дослідження.

Сьогодні в Україні дефініція терміну "територіальна грумада" розглядається в різноманітних аспектах: історичному, конституційно-правовому, соціально-економічному та інших. Зокрема, проблематиці правового статусу територіальних грумад приділяли увагу М. Баймуратов, О. Батанов, Т. Полікова, А. Крусян, М. Орзіх; історичні аспекти становлення територіальних грумад в системі місцевого самоврядування розглядали В. Кравченко, І. Козюра, В. Куйбіда; сутнісний аспект цікавив Ю. Сурміна, Ю. Наврузова, С. Саханенка. Поряд із цим за радянських часів актуальність визначення сутності територіальних грумад неодноразово порушував Е. Алаєв, який закликав до необхідності розробки концепції локального "соціуму", О. Шкартан у цілому констатував факт формування нового напрямку соціологічної науки — соціології територіальних спільностей, а О. Яницький зазначав, що "за кількістю і характером публікацій на цю тему проблематика територіальних спільностей знаходиться на периферії нашої соціології"¹.

© Молодожен Ю.Б., 2006

* докторант Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, кандидат технічних наук

¹ Цит. по: Саханенко С.Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування. — Одеса: ОФ УАДУ, 2001. — С. 81-89.



На думку багатьох вітчизняних вчених, у чинному законодавстві України тлумачення поняття громади, як сукупності людей, що проживають у населеному пункті входять у суперечність із ратифікованою Україною Європейською Хартією місцевого самоврядування, а головне ставить під сумнів питання про територію юрисдикції громади та її представницького органу. Саме тому автором зроблена спроба проаналізувати існуючі наукові погляди на сутність громади як первинної основи місцевого самоврядування.

У будь-якому суспільстві існують сільські та міські громади — основа територіального самоврядування, існують ті чи інші форми об'єднань — корпоративних професійних або релігійних, які є основою відповідних форм управління. Ці форми суспільного управління, що виникли як самостійні, природні форми, поступово підтримуються державою з метою підвищення ефективності управління системою “державо-суспільство”. Поряд із цим, у науковій літературі категорія “громада” активно використовується в одному смислового ряді таких понять, як “община”, “комуна”, “місцевий колектив”, “соціальна спільність”, “спільність жителів”, “місцеве суспільство”, “місцевий соціум”, “соціально-територіальна спільнота”. Адже, як зазначають експерти Інституту громадянського суспільства, від того, який юридичний зміст вкладається у поняття “громада” залежить і визначення як повноважень громади, так і органів місцевого самоврядування, що діють у громаді. Саме нечіткість визначення поняття громади стримує проведення в Україні подальшого реформування бюджетних відносин ні рівні містечок і сіл, а також гальмує утворення самодостатніх громад, які здатні реально здійснювати місцеве самоврядування².

Поняття “громада” (*community*) є одним із найважливіших понять, що використовуються у зарубіжних, зокрема американських дослідженнях. По суті, в суспільних науках США склався цілий напрямок, пов'язаний із “дослідженням громад”. Громада у США розглядається (поряд із сім'єю) як первинний осередок суспільства й одночасно як його модель, де виникають основні соціально-політичні відносини, які проектується потім на “верхні поверхи” соціально-політичної системи. Невипадково, що ідея вільної і самоврядної громади, яка служить гарантією захисту особистості від об'єктивного державного централізму, стала невід'ємною частиною ідеології американського суспільства³.

В іноземних наукових публікаціях ще 50-60 років із питань соціології знаходимо, що, досліджуючи визначення громад, Дж. Хілер встановив, що, незважаючи на деякі відмінності, для більшості найхарактернішими ознаками є: соціальна взаємодія, площа і загальний зв'язок (або зв'язки). В дослідженнях К. Іонасена кількість ознак збільшується і враховує: населення; територію; взаємозалежність спеціалізованих частин громади і поділ праці в ній; спільність культури і соціальної системи, що об'єднують діяльність її членів; усвідомлення жителями єдності і приналежності до спільності; можливість діяти на корпоративній основі для вирішення місцевих проблем.

У працях науковців під керівництвом *Danny Burns*⁴ шляхом застосування системного підходу розглядаються декілька концептуальних підходів до розуміння категорії “громада”, “комуна”. На думку авторів, відмінності між ними класифікуються за п'ятьма категоріями:

I. Громада, або комуна, це — історично утворена спільнота людей зі спільними традиціями, культурою, належністю до комуни.

II. Комуна — це сукупність соціальних взаємодій, які ґрунтуються на родинних стосунках, характеризуються проживанням на одній території, належністю до певної соціальної групи.

² Місцеве самоврядування у громаді: Практич. посіб. / За ред. А. Ткачука. — К.: Інститут громадянського суспільства: ТОВ “ІКЦ ЛЕСТА”, 2004. — 304 с.

³ Саханенко С.Є. Вказ. праця. — С. 81-89.

⁴ Там само.



III. Комуна — це спільний, колективний споживач послуг, але попит має персоніфікований, індивідуалізований характер, у той час, як потреби визначають суспільні очікування людей щодо задоволення цими послугами.

IV. Громада або комуна це — виробник громадських послуг, які певною мірою вже стосуються реалізації владних повноважень територіальної громади та участь інституцій місцевого громадянського суспільства в життєзабезпеченні людей.

V. Комуна має здатність впливати на місцеве суспільне життя, своєю владою репрезентувати місцеве населення, а також наділяти його певними повноваженнями.

Разом із цим автори вважають за доцільне розрізнити також два типи комун, общин за принципом “спільності”: “комуни інтересів” та “територіальні комуни”. В першому випадку спільність людей ґрунтується на спільності інтересів у різних сферах життя, наприклад, економічна позиція (торговці, фермери, безробітні), сфера діяльності (відпочинок, мистецтво, культура) тощо, в другому — це більше територіальна коаліція людей, яка конкретизується через належність до певного місця проживання: центральні та периферійні комуни, міські та приміські комуни.

Свого часу ґрунтовний та систематизований аналіз категорії “громада” було зроблено Ю. Сурміним, який визначає цю категорію як одну з первинних, базових, основних щодо опису суспільних явищ. Він наголошує на тому, що поняття “громада”, “місцеве співтовариство”, “соціально-територіальна спільнота” мають свої історичні передумови становлення та розвитку, виконують властиві їм функції в науці і практиці та відрізняються лише нюансами”. В своїх дослідженнях, послідовно аналізуючи наведені вище споріднені поняття, автор відзначає, що “місцеве співтовариство являє собою спосіб організації спільного життя жителів певної місцевості, який дозволяє їм найкраще задовольняти свої споживчі інтереси і вирішувати загальні проблеми”.

Системний підхід у своїх дослідженнях визначення категорії “громада” використовував і Ю. Наврузов⁵. На його думку, аналізуючи громаду, слід уявляти її як мінімум у трьох різновидах, а саме, як:

- первинний компонент соціальної структури;
- структурований елемент суспільства
- суб’єкт взаємодій у суспільстві.

Зокрема, громада як первинний компонент соціальної структури виступає у формі соціалізації індивідів, що характеризується єдністю спільних цінностей, рівними правами та обов’язками членів громади, активною громадянською позицією індивідів та партнерськими взаємодіями між ними.

Як структурований елемент суспільства (соціальний організм) — це первинна форма соціальної структури, що характеризується гармонічністю визначених колективних потреб, інтересів із індивідуальними потребами, інтересами.

Як суб’єкт соціальних взаємодій розуміється через форму суспільної згуртованості людей, що характеризується механізмами самоорганізації, територією юрисдикції та самодостатністю.

Важливим є також зіставлення поняття “комуна” з категорією “громадянське суспільство”. *Paul Hirst* наголошує, що базові форми соціальної структури, до яких має бути віднесена і комуна, становить основу, окреслюють риси громадянського суспільства. Соціально-громадська природа комуни визначається як форма асоціації людей. Сукупність взаємодій, соціальних інтеракцій між ними надає громадянському суспільству рушійного потенціалу саморозвитку та впливовості на суспільній арені⁶.

⁵ Наврузов Ю. Категорія “громада” в сучасному лексиконі місцевого самоврядування // Збірник наукових праць УАДУ. — 2000. — Вип. 1. — С. 272-289.

⁶ Саханенко С.Є. Вказ. праця. — С. 81-89.



В той же час, говорячи про громаду як єдину форму суспільного управління Л. Лаптева зазначає, що громада має як мінімум три різновиди: родова, сусідська (або індивідуальна), і громада як орган місцевого самоврядування⁷.

Перший вид громади зберігався переважно у горців, деяких груп кочових і бродячих іногородців і відрізнявся збереженням патріархальних і родових цінностей у громадській організації: чільне положення старшого в роді, принижене положення молодших і жінок, сакраментальний характер права, відсутність індивідуальних форм володіння, кривна помста й інші інститути, пов'язані із захистом усім родом кожного його члена. Цей вид громади не обов'язково навіть прив'язаний до території, основний критерій общинної юрисдикції тут — приналежність до роду.

Другий вид громади характеризується відділенням деяких управлінських і судових функцій від сімейно-родової організації. Члени такої громади вже не завжди родичі, і, відповідно, виникає потреба в створенні особливих органів суду і керування. З'являються індивідуальні форми володіння всередині громади, хоча общинне володіння ще поширене або навіть домінує. В принципі до цього типу громади варто було б віднести всі ті, де зберігалася кругова порука незважаючи на те, що даний інститут є в той же мірі пережитком родового ладу, в якій і породженням держави, яка вбачала в ньому зручний механізм для збору податків⁸.

Нарешті, громада як орган місцевого (територіального) самоврядування є інститутом сучасної держави, формується з індивідів, що мешкають по сусідству і зацікавлені у вирішенні тих або інших місцевих проблем. Деякі дослідники особливо виділяють індивідуальну громаду як таку, що самоуправляється виборними органами влади. На думку Л. Бадаляна, вона базується на приватному або напівприватному володінні землею. Основною фігурою виступає незалежний індивідуальний хазяїн на своєму подвір'ї. Але приватне користування землею при постійних перерозподілах, не будучи приватним володінням, виявляє тим самим основні елементи, необхідні для існування індивідуальної громади. Кожен робить на свій страх і ризик те, що вважає потрібним. Самостійно, а не "гуртом" платить податі і податки, особисто розпоряджається виробленим продуктом. Необхідна умова існування такої громади — ринок як форма обміну між індивідуальними виробниками⁹.

На думку С. Саханенко¹⁰, у вітчизняній науці поняття "громада" як синонім поняття "територіальна спільність" з'явилося після виходу книги Я. Щепанського "Елементарні поняття соціології", де було дане чітке визначення територіальної громади як групи людей, члени якої "пов'язані узами спільного відношення до території, на якій вони мешкають, і узами відносин, що випливають із факту проживання на спільній території".

На теперішній час офіційне визначене (правове) поняття "територіальна громада" — це жителі, об'єднані постійним місцем проживання у селі, селищі, мсті, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр.

Більш широке тлумачення поняття "територіальна громада" належить В. Кравченку. Він формулює таке визначення: "територіальна громада — це сукупність громадян, які спільно проживають у сільському та міському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус". Проте, як вважає Т. Голікова, і з нею можна в цьому погодитися, що більш точне визначення територіальної громади, де вона розглядалася як "соціум", а акцент робився на

⁷ Лаптева Л. Плоха та реформа, которая не опирается на традиции // Муниципальная власть. — 2002. — № 4. — С. 106-113.

⁸ Там само.

⁹ Бадалян Л. 1918 год — истоки монополии власти // Знание — сила. — 1989. — № 10. — С. 23.

¹⁰ Саханенко С.Е. Вказ. праця. — С. 81-89.



ознаках спільності мети та колективізму, було подано в Концепції адміністративної реформи України. Зокрема, авторка робить акцент на тому, що територіальна громада сьогодні виступає як носій корпоративних інтересів і прав. Дослідження правового статусу територіальних громад, проведені нею з позицій наявності ознак корпоративізму, дає підстави автору зробити висновок, що з офіційних формулювань поняття “територіальної громади” випливають такі її основні ознаки, корпоративні за своєю суттю: самоврядна, репрезентативна, автономна, територіальна, інтегративна, інтелектуальна, майнова, фіскальна¹¹.

Територіальна громада — відносно нове поняття в сучасній вітчизняній юридичній науці. І при цьому слід відмітити, що, незважаючи на наявність у сучасній науці великого інтересу до проблематики локальної демократії, дослідження правового статусу територіальних громад як первинних суб’єктів місцевого самоврядування є недостатнім, що, безумовно, негативно віддзеркалюється на нормативній регламентації статусу цих соціальних спільнот. Доцільність теоретичного обґрунтування територіальних громад визначається необхідністю мати науково-обґрунтовану систему знань про даний інститут конституційного та муніципального права, які дозволяють вибудувати стабільну правову базу на основі і в рамках якої повинна проводитися конкретизація їх правового становища¹².

Аналіз законодавчих документів про місцеве самоврядування, проведений А. Крусян продемонстрував, що термін “територіальна громада” тривалий час взагалі не згадувався в законодавстві України¹³. Так, у Законі України від 07.12.1990 р. “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”¹⁴ територіальна громада взагалі не була включена в систему місцевого самоврядування, до складу якої входили “сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування” (ст. 2 Закону). На думку автора, територіальна громада не тільки була відсутня в системі місцевого самоврядування, але й закріплювалася державна природа місцевих органів. У Законі України від 26.03.1992 р.¹⁵ місцеве самоврядування визначалося як “територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які ними обираються, всіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України і власної фінансово-економічної бази. Територіальну основу місцевого самоврядування становлять сільська рада, селище, місто. Зміст цієї правової конструкції і системний аналіз інших статей Закону дозволив автору зробити висновок, що місцеве самоврядування є своєрідним інститутом самоорганізації громадян, а основними суб’єктами виступали його органи — сільські, селищні, міські Ради народних депутатів.

Лише в проєкті нової Конституції України в редакції від 26 жовтня 1993 року було запропонована наступна редакція ст. 188: “Місцеве самоврядування здійснюється територіальним колективом сіл, селищ, міст і районів безпосередньо та через обрані ними органи. Таким чином, територіальний колектив фактично визнавався суб’єктом місцевого самоврядування, але легітимно його статус як первинного суб’єкта на закріплювався. Водночас Конституційна угода між

¹¹ Голікова Т. Інституціоналізація української територіальної громади як носія корпоративних інтересів // Економіка України. — 2002. — № 12. — С. 43-50.

¹² Баймуратов М. Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми // Муніципальний рух: новий етап розвитку: Матеріали VII Всеукраїнських муніципальних слухань — К., 2002. — С. 368-370.

¹³ Крусян А. Территориальная громада и публичная власть в современной Украине // Юридический вестник. — 2002. — № 3. — С. 96-101.

¹⁴ Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон України від 07.12.1990 р. // ВВР УРСР. — 1991. — № 2. — Ст. 5.

¹⁵ Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»: Закон України від 26.03.1992 р. // ВВР. — 1992. — № 28. — Ст. 387.



Верховною Радою України і Президентом України від 8 червня 1995 року¹⁶ визначала місцеве самоврядування як “гарантоване державою право територіальних колективів громадян та обраних ними органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати всі питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України”. При цьому встановлювалося, що “первинним суб’єктом місцевого самоврядування є територіальні колективи громадян, які мешкають в селах (сільрадах), селищах, містах”. Конституція України¹⁷ 1996 року і Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”¹⁸ остаточно закріпили систему місцевого самоврядування, в якій роль системоутворюючого фактора і первинного елемента відіграє територіальна громада.

Підсумовуючи вищенаведене свідчить про те, що в контексті проведення реформи місцевого самоврядування існує потреба подальшого детального відпрацювання питання щодо місця та ролі територіальної громади в системі відносин “держава-суспільство-держава”. Це, в першу чергу, обумовлено суперечливими процесами становлення демократії на локальному рівні і визначення спроможності громад вирішувати питання власної компетенції без втручання держави.

Стаття рекомендована до друку кафедрою державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України (протокол № 18 від 19 травня 2006 року)



¹⁶ Про основні засади організації функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України (Конституційний договір) від 08.06.1995 р. // ВВР. — 1995. — № 18. — Ст. 133.

¹⁷ Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

¹⁸ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.