

СІЛЬСЬКІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК ПЕРВИННІ СУБ'ЄКТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У даній статті сільська територіальна громада розглядається як первинний суб'єкт місцевого самоврядування. В контексті цього підходу автор статті розглядає основні ознаки та роль сільської громади у місцевому самоврядуванні, а також у процесах державотворення України.

Ключові слова: сільська громада, місцеве самоврядування, спільнота, статус, посадова особа, народ, інтереси, мешканці, населення.

В данной статье сельская территориальная община рассматривается как первичный субъект местного самоуправления. В контексте этого подхода автор статьи анализирует основные признаки и значение сельской общины в местном самоуправлении, а также в процессах государственного строительства Украины.

Ключевые слова: сельская община, местное самоуправление, общность, статус, должностное лицо, народ, интересы, жители, население.

The article looks at the village territorial community as the prior subject of local government. In the context of this approach the author of the article analyses the basic features and the importance of the village community in local government and also in the processes of state building in Ukraine.

Key words: village community, local government, community, status, official, people, interests, citizens, population.

Особливої уваги у процесі становлення вітчизняної теорії місцевого самоврядування потребують питання щодо місця та ролі сільської територіальної громади в системі місцевого самоврядування. Адже саме сільська територіальна громада, за словами одного з авторитетних теоретиків місцевого самоврядування в Європі Ю. Панейка, є головним предметом науки про самоврядування.

Розв'язання багатьох проблем теорії та практики місцевого самоврядування нерозривно пов'язане з дослідженням організаційних та функціональних проявів життєдіяльності людини за місцем проживання. Оскільки місцеве самоврядування є, насамперед, виразником самоорганізації, самодіяльності, самодисципліни громадян, то його формування як цілісної системи у межах усього суспільства має відбуватися передусім на її нижчих щаблях, у первинних ланках. Однією з форм самоорганізації соціальних систем (у тому числі – муніципальних) є територіальні самоврядні спільноти. Ці соціальні системи є найменшими соціальними одиницями територіального типу. Суб'єктом самоврядування таких систем, якщо брати за основу теорію самоорганізації, є місцеві спільноти. Такі терито-

ріальні спільноти жителів об'єднують у сутнісному (потреби, інтереси), змістовному (функціонально-цільова активність), формальному виразі (правові, інші норми, структури управління тощо) діяльність індивідів, груп, колективів, підприємств, установ, організацій, соціально-економічну інфраструктуру тощо. Зовнішньо формальним виразником асоціацій мешканців певних населених пунктів є сільські територіальні громади – первинні суб'єкти публічної влади в селах і селищах.

Розглядаючи інститути локальної демократії крізь призму Європейської Хартії про місцеве самоврядування, слід зазначити, що провідними суб'єктами місцевого самоврядування є не органи влади та управління, а саме такі місцеві спільноти (територіальні колективи, громади, комуни тощо). І хоча фактично основний тягар покладається на організовані структури – органи, посадові особи, цей акцент не випадковий, оскільки саме він «висвітлює серцевину філософії самоврядування» [11, с. 7].

У науковій літературі вивченню територіальної громади присвячено чимало праць вітчизняних та зарубіжних дослідників. Серед них варто згадати

М. Баймуратова, О. Батанова, І. Бутко, В. Григор'єва, В. Кампо, В. Кравченко, М. Орзіха, М. Пухтинського, В. Погорілко, Н. Руду та інших.

Доцільність теоретичного обґрунтування статусу сільських територіальних громад визначається необхідністю мати науково обґрунтовану систему знань про цей інститут конституційного, муніципального права та суб'єкт суспільного розвитку, які дадуть змогу побудувати стійку правову базу, на основі і в межах якої має конкретизуватися їх правове становище і діяльність.

Поняття сільської територіальної громади є порівняно новим для науки України, яке не набуло як єдності думки в науці, так і оптимального законодавчого визначення.

Дефініція «сільська територіальна громада» як у працях вчених, так і в чинному законодавстві характеризується різними підходами та кваліфікуючими ознаками. При визначенні цих спільностей за час конституювання інституту місцевого самоврядування в Україні вітчизняний законодавець оперував різними термінами: «територіальна самоорганізація громадян», «громадяни, які проживають на території села і селища», «населення адміністративно-територіальних одиниць», «територіальний сільський колектив громадян» [8, с. 96-97].

За сутністю сільська територіальна громада – це такий колектив людей села чи селища, в якому міжособистісні відносини зумовлені громадсько-ціннісним та особистісно значущим змістом спільної діяльності – вирішенням питань місцевого значення. Саме орієнтація на самостійне, під свою відповідальність розв'язання локальних проблем – питань (справ), які впливають із колективних інтересів жителів-членів сільської територіальної громади, віднесені Конституцією, законами України та статутом територіальної громади до предметів відання місцевого самоврядування, а також інших питань, які не входять до компетенції органів державної влади України – розкриває соціальне призначення місцевого самоврядування.

За змістом сільська територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень. Саме характеристика сільських територіальних громад як первинних соціальних суб'єктів публічної влади на місцях, розмаїття форм безпосередньої та опосередкованої демократії в місцевому самоврядуванні, визнання провідної ролі сільських територіальних громад у формуванні всієї системи органів публічної влади – від вищих до місцевих – дає змогу збагнути суть місцевого самоврядування як особливої форми публічної влади. Адже місцеве самоврядування – це система організації діяльності місцевих жителів на відповідній території, є сукупністю різноманітних інститутів. Ця сукупність функціонує як єдиний цілісний механізм, центральною, провідною ланкою якого є територіальна громада.

За формою сільська територіальна громада – це вид територіальної спільності, утвореної з-поміж жителів (громадян України, іноземних громадян,

осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців) відповідних сіл, добровільного об'єднання у спільну громаду кількох сіл, селищ, які постійно або переважно мешкають у їх межах, володіють у них певною нерухомою власністю, сплачують комунальні податки тощо.

Конституція України [1] та Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. [2] містять категорію «територіальна громада», під якою розуміють сукупність 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. Таким чином, на конституційному рівні сільська територіальна громада закріплюється, з одного боку, як первинний суб'єкт місцевого самоврядування на селі і селищах, а з іншого – кардинально змінюється правова природа його членів – на локальному рівні вони функціонують не як громадяни держави, а як мешканці села чи селища.

Отже, сільські територіальні громади – це самостійний вид соціальних спільностей, які залучені в широку орбіту конституційно-правових відносин. Самостійний статус сільських територіальних громад зумовлений сутністю їх правової природи, складною соціальною структурою, розмаїттям видів, специфікою їх функцій і повноважень.

Інтерес до проблеми сільських територіальних громад цілком виправданий у зв'язку з підвищенням ролі територіального чинника в управлінському процесі, враховуючи, що територія є основою консолідації соціальних суб'єктів із політичними структурами, арена, де стикаються різнопланові (приватні, колективні, про галузеві, державні) інтереси.

Суттєві ознаки сільської територіальної громади виділила Н.І. Руда: а) визнання законом певної спільності людей, що проживають на селі і наділені правами на здійснення місцевого самоврядування; б) наявність єдиної волі цієї спільності людей, спрямованої на самостійне вирішення питань місцевого значення та формування органів місцевого самоврядування, які, у свою чергу, виконують делеговані державні повноваження [12, с. 203]. Аналізуючи ці ознаки, слід зазначити, що у системі сучасного громадянського суспільства України існує як самостійний суб'єкт певна спільність людей, відокремлених від кожного члена суспільства і від народу, який складає усе населення держави.

Населення у місцевому самоврядуванні, як сукупність жителів-членів відповідної територіальної громади в умовах реального самоврядування, має якісно нові якості, не притаманні поняттю населення у звичайному (демографічному) для нас розумінні цього слова (наприклад, народонаселення). Населення, яке здійснює місцеве самоврядування, по суті перебуває на вищій соціальній сходинці розвитку (самоврядуванню необхідно ще навчитися) [9, с. 113].

Категорії «місцеве співтовариство» та «населення» можна або ототожнювати, або розмежовувати за

їхнім загальнолексичним значенням, маючи на увазі, що «населення» – це група осіб, які формально об'єднані територією проживання, а «місцеве співтовариство» – це не тільки об'єднання людей за місцем проживання з багатьма формальними зв'язками, але й наявність між ними неформальних зв'язків [13, с. 274]. Тому це якісно новий стан населення, гідний окремого терміна – «територіальна громада».

У свою чергу конституювання інших форм діяльності сільських територіальних громад демонструє іншу концептуально протилежну картину. Так, частина перша ст. 38 Конституції України закріплює право брати участь у місцевих референдумах, вільно обирати та бути обраними до органів місцевого самоврядування лише за громадянствами України. Така ж позиція відображена в законодавчих актах, а саме частина перша ст. 3 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» констатує, що громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад.

Тобто, незважаючи на конституювання місцевого самоврядування як права сільської територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища (частина перша ст. 140 Конституції України), законодавець не «відважився» на «глобальні позитивні кроки» щодо статусу іноземців та осіб без громадянства у місцевому самоврядуванні. Тому сама природа муніципальних референдумів та виборів потребує безумовного закріплення виборчих прав за цією категорією осіб за умови їх постійного проживання на території місцевої співдружності.

Таким чином, сільська територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування є досить складним за своїм складом соціальним організмом, хоча чинне законодавство практично ігнорує питання членства в цих спільнотах. Тим часом у рамках, окреслених сільською територіальною громадою, реалізація прав різних фізичних осіб здійснюється індивідуально, як реалізація їх суб'єктивних прав у системі місцевого самоврядування. А це потребує обліку відповідних осіб з метою запобігання можливим конфліктам, зокрема недопущенню до участі у виборчих кампаніях та інших акціях [7, с. 40-42].

Також сільська територіальна громада має право на формування власного бюджету, створення позабюджетних, валютних, страхових, резервних та інших цільових фондів грошових ресурсів. Сільська територіальна громада є суб'єктом підприємницької діяльності у сфері надання громадських послуг. Вона має право бути засновником підприємств, мати частку в статутних фондах господарських товариств, отримувати доходи від дивідендів. Громада є суб'єктом фінансово-кредитних відносин, може розміщувати місцеві позики, отримувати кредити в банківських установах і надавати кредити фізичним та юридичним особам, має право створювати комунальні банки тощо. Тільки у межах

соціальної спільноти, якій надано економічну автономію, жителі-члени територіальної громади мають реальну можливість самостійно облаштовувати своє життя, не сподіваючись виключно на дозовану допомогу держави. У територіальній громаді люди навчаються господарювати і здійснюють реальне господарювання, безпосередньо керують фінансовими справами. Отже, через громаду здійснюється пряме, безпосереднє управління значною частиною справ усього суспільства. Саме у такій громаді здійснюється реалізація більшості соціально-економічних прав людини і громадянина.

Усі члени сільської територіальної громади є носіями територіальних інтересів, причому аксіоматично, що «інтереси територіальної спільноти можуть для практичного життя людини мати іноді більше значення, аніж інтереси класу або нації» [10, с. 113]. Справедливо зазначає К.С. Бельський, що становище громади та моральний настрій її членів, які проживають разом, мають спільні житлові, освітні, культурні, а часто й релігійні інтереси, забезпечують в її межах природним шляхом міцний громадський порядок та утворюють умови для ефективного управління таким об'єднанням [5, с. 135].

Зокрема, муніципальні права особи – члена територіальної громади базуються на «тріаді інтересів», що виникають у сфері місцевого самоврядування: інтересі території; інтересі територіальної громади; інтересі конкретного жителя – члена такої громади.

Участь сільських територіальних громад у місцевому самоврядуванні – процес неоднозначний. Його не можна форсувати одними політико-правовими актами. Тут необхідний досить високий рівень політичної та муніципальної культури, розвиток традицій, наявність матеріальної основи, та головне – прагнення до демократичних перетворень. Не викликає сумнівів, що подальший розвиток демократичних процесів в Україні передбачає чітке закріплення в конституційному законодавстві правового статусу цих спільностей.

Підсумовуючи вище зазначене, можна констатувати, що сільська територіальна громада (колектив) – це територіальна спільність, яка складається з фізичних осіб – жителів, що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання у спільну громаду кількох сіл), селища, 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. Характерними ознаками сільських територіальних громад є: самоврядна природа; свідомою участю мешканців в управлінні своїми справами; децентралізований характер діяльності; здатність безпосередньо здійснювати властиві їм функції; первинний характер щодо суб'єктів, які формуються народом, націями, територіальними, адміністративними, трудовими колективами тощо; детермінованість їхньої діяльності локально-

територіальними інтересами; чітко окреслений територіальний характер; потенційна здатність функціонувати відносно самостійними соціальними групами; зв'язок членів територіальної громади з місцем проживання; чисельний склад громади; її

демографічний та етнографічний склади; соціально-політична та професійна структура; наявність у її членів комунальної власності; здатність до само-відповідальності за управління місцевими справами.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України із змінами і доповненнями внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV. – К., 1996 р.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.97 № 280/97-ВР.
3. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV.
4. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 № 2625-III.
5. Бельский К.С. Выдающийся русский ученый-полицист В.Н. Лешков // Государство и право. – 1996. – № 11. – С. 135.
6. Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місьцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). – К., 2000. – 457 с.
7. Бурмистров А.С. Местное сообщество как субъект местного самоуправления // Правоведение. – 2000. – № 5. – С. 38-44.
8. Баймуратов М.О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення // Юридична освіта і правова держава: 36. наук, праць. – Одеса, 1997. – С. 96-99.
9. Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Я. Основы управления муниципальным хозяйством: Учебн. пос. – М., 1998. – 455 с.
10. Карпова Т.П., Межевич Н.М. Социально-территориальная общность: Современное понимание и перспективы // Научный коммунизм. – 1990. – № 3. – С. 113.
11. Краснов М.А. Введение в муниципальное право. – М., 1993. – 547 с.
12. Руда Н.І. Формування соціального статусу територіального колективу в період переходу до ринкових відносин // Правова система України: теорія і практика: Тези доп. і повід. наук.-практ. конф. (Київ, 7-8 жовтня 1993 р.). – К., 1993. – С. 203.
13. Патиз Р. Процветающая комьюнити, социальный капитал и общественная жизнь. – М., 1995. – № 4. – С. 78.

Рецензенти: Іванов М.С., д.політ.н., професор;
Дерега В.В., к.політ.н., в.о. доцента.

© Коваль Г.В., 2010

Стаття надійшла до редколегії 10.10.2009 р.