

Сільська територіальна громада як складник політичної системи суспільства

Олександр Павлов,
кандидат історичних наук,
докторант кафедри державного управління
і місцевого самоврядування
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

У статті на основі висвітлення феномена самоврядності, розкриття сутності та функцій сільської територіальної громади визначається її місце у політичній системі суспільства.

Сучасна політична система України залишається нестабільною, що багато в чому обумовлено характером трансформаційних процесів. Разом з тим, в основі цієї нестабільності лежать й причини системного характеру. Одна з них – брак стійких традицій розвитку місцевого самоврядування на рівні сільської територіальної громади.

Підвищення ролі територіальних громад у суспільно-політичному житті країни слід розглядати в контексті децентралізації управління та деконцентрації державної влади, становлення в Україні громадянського суспільства. Це, в свою чергу, вимагає нової філософії функціонування публічної влади, формування національної моделі місцевого самоврядування, суб'єктом якої є територіальна громада. Зважаючи на певні диспропорції в соціально-економічному розвитку сільської та міської підсистем суспільства, відсторонення селянства від власності, брак демократичних інститутів, осередків політичних партій на селі, недовіру населення до влади, першочергової уваги заслуговують саме сільські громади. При цьому слід враховувати, що йдеться про діяльність інституту місцевого самоврядування, який налічує майже 28,6 тисячі громад та об'єднує кожного третього громадянина. А з огляду на те, що з 453 міст України 350 є так званими аграрними містами з населенням до 50 тисяч осіб, в межах сільських територіальних громад проживає 48 % населення країни [12, с. 284, 293].

Протягом останніх років проблемі розвитку місцевого самоврядування дослідники й політичні експерти приділяють підвищену увагу.

У західній літературі розрізняються регіональне, місцеве та сільське самоврядування [8, с. 105]. Цей підхід знайшов підтримку й серед вітчизняних фахівців. Наприклад, Ю. Делія вважає, що самоврядування здійснюється на двох рівнях: природному, оскільки саме воно є передусім правом жителів громади, і державному, яке реалізується обласними і районними радами [6, с. 45]. В. Борденюк виокремлює три ланки системи місцевого самоврядування: первинну, районну (територіальні колективи району); обласну (територіальні колективи області) [4, с. 19]. В іншій публікації цей автор розглядає самоврядування в контексті процесу децентралізації. Якщо, підкреслює він, функції державного управління передаються на рівень територіальних спільнот (громад, общин, комун тощо), об'єднаних спільним проживанням у межах низової ланки адміністративно-територіального устрою держави, то такий вид децентралізації має форму місцевого самоврядування. Коли ж здійснення завдань і функцій держави на місцях доручається територіальним колективам адміністративно-територіальних одиниць вищого, ніж громада, рівня, то така децентралізація має форму регіонального самоврядування [3, с. 23]. Слід зазначити, що цей підхід до визначення сутності децентралізації державної влади є визначальним і в розумінні природи місцевого самоврядування, яке в спеціальній літературі оцінюється як державницька теорія самоврядування.

Таку теорію покладено в основу Європейської хартії про місцеве самоврядування 1985 року. На цих принципах базується й Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” – на відміну від Конституції України, відповідні Статті якої ґрунтуються на громадській теорії місцевого самоврядування. Тобто, регіональне самоврядування в Європі, на відміну від України, розглядається не як канал реалізації спільних інтересів територіальних громад, а як засіб децентралізації державної влади.

Певні правові колізії виникають у зв'язку з підміною понять, їх некоректним використанням. Проілюструємо це на прикладі відповідного розділу Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2005 році. В цьому документі громада визначається як базова одиниця адміністративно-територіального устрою, а населені пункти включено до складу громади [11, с. 74].

Очевидно, що громада – це не поселення, а сукупність його жителів, тому її не можна вважати адміністративно-територіальною одиницею (за Конституцією України такими одиницями є Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села). Територіальна громада села – базова ланка місцевого самоврядування, а її органом є

**Сільська територіальна громада
як складник політичної системи суспільства**

Олександр Павлов

сільрада. На практиці не кожний сільський населений пункт має сільраду як орган місцевого самоврядування, але це не може бути підставою для об'єднання (добровільного, як зазначено у Статті 140 Конституції України), а тим більше недобровільного у сільську громаду жителів кількох сіл. Це суперечить принципам самоврядування, адже самодостатність, самостійність, самоорганізація не залежать від кількісного складу громади. Крім того, об'єднання жителів кількох сіл в одну громаду по суті є не чим іншим, як об'єднанням кількох громад в одну. Як і до їх об'єднання, після нього сільрада все одно виступатиме представницьким органом для жителів сіл, які належать до цієї адміністративно-територіальної одиниці.

Як свідчить аналіз спеціальної літератури та законодавства, в Україні поки що не існує концепції місцевого самоврядування, чітко не визначені концепція територіальної громади, з одного боку, та органів місцевого самоврядування – з іншого. На сьогодні не чітко визначено й правосуб'єктність територіальної громади. Остання, на думку М. Баймуратова, повинна стати базовим елементом вітчизняної моделі місцевого самоврядування [12, с. 192].

Розгляд сільської територіальної громади в зазначеному контексті вимагає передусім визначення її місця у політичній системі суспільства, що і є метою статті, а її завданнями виступають: висвітлення феномена самоврядності; розкриття сутності територіальної громади, її природних прав; виокремлення функцій громади, у тому числі й тих, що виходять за межі місцевої політики.

Спочатку визначимо зміст поняття „сільська територіальна громада”. Згідно з Статтею 140 Конституції України, це – жителі села чи добровільно об'єднані у сільську громаду жителі кількох сіл, що самостійно вирішують питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1, с. 66]. Проте останнім часом в офіційних документах даються різні тлумачення цього терміна, іноді суперечливі. Досить посплатися на відомий законопроект „Про територіальний устрій України”, підготовлений робочою групою на чолі з Р. Безсмертним. У ньому громаду було визначено як адміністративно-територіальну одиницю. Такий підхід характерний і для проекту „Національної стратегії реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування” (квітень 2005 р.), і для проекту Закону України „Про самоврядування територіальної громади” (березень 2006 р.), підготовлених Фондом сприяння місцевому самоврядуванню України. У першому з них територіальна громада визначена як жителі, об'єднані постійним проживанням у межах адміністративно-територіальних одиниць первинного рівня. У другому громадою визнається адміністративно-територіальна одиниця базового рівня, утворена на основі одного чи кількох сіл [12, с. 579, 638]. Очевидно, що більш точним є перше визначення.

В цьому сенсі акцентуємо увагу на визначальній ролі в даному понятті

слова „територіальна”, яке віддзеркалює природне право членів громади на управління справами власної території. Разом з тим, вважаємо за доцільне зауважити, що первинним елементом самоврядування виступає не громада, а окрема суверенна особа, яка є своєрідною самодостатньою й самоврядною „монадою” сільської територіальної громади. Інакше кажучи, наділені свободою від народження селяни мають право на утворення певної спільноти та добровільно і на свій розсуд, відповідно до процедурного принципу субсидіарності, делегувати здійснення частини своїх владних повноважень органам публічної влади як державним, так і самоврядним.

За цим принципом напрям розподілу владних повноважень повинен був би мати такий вигляд: особа (суверенний, самоврядний суб'єкт) → □ територіальна громада → органи місцевого самоврядування, місцеві органи державної влади → регіональні органи державної влади → центральні та вищі органи державної влади. Але в силу спадщини, унітарної форми держави на практиці цей розподіл ініціюється державою і відбувається „згори вниз”. Саме тому, з урахуванням дуалізму публічної влади, можна говорити про існування двох каналів розподілу владних функцій. Перший – це державний, який складається на горизонтальному рівні з трьох гілок влади – законодавчої, судової і виконавчої. Остання у свою чергу представлена на вертикальному рівні трьома ієрархічними ланками: районною (місцевою), регіональною (обласною) та загальнодержавною. Місцеве самоврядування теж має три ланки – низову, районну і регіональну. Їх співвідношення схематично має такий вигляд: низовий рівень самоврядування (територіальні громади) → 0 (органи державної влади на цьому рівні не представлені); районний рівень місцевого самоврядування (райради) ↔ районні державні адміністрації; регіональний рівень місцевого самоврядування (облради) ↔ обласні державні адміністрації; 0 (органи місцевого самоврядування на даному рівні не представлені) ← Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції [10, с. 301].

Місце сільської територіальної громади у політичній системі суспільства визначається конституційним положенням про народ як єдине джерело влади. Це право здійснюється її членами як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. В цьому випадку територіальна громада виступає як самостійний інститут народовладдя, що здійснює свої владні функції самостійно та незалежно від зазначених органів. Її залежність від державних органів зведена до дотримання чинного законодавства при виконанні самоврядних функцій. Все це є достатньою підставою вважати територіальну громаду фундаментом політичної системи суспільства.

Феноменальність територіальної громади полягає в тому, що носій самоврядних функцій є не тільки об'єктом управлінських рішень, а й

**Сільська територіальна громада
як складник політичної системи суспільства**

Олександр Павлов

самостійно їх приймає і здійснює, тобто одночасно виступає об'єктом і суб'єктом управління.

Такий вигляд мають правові засади функціонування сільської територіальної громади. Але її правосуб'єктність реалізується завдяки дії й інших чинників. В першу чергу це стосується бажання, намірів, здібностей, здатності конкретної спільноти використовувати наявні ресурси для відтворення людського, природного, виробничого потенціалу певного сільського територіального утворення.

Економічна і фінансова спроможність громади визначається місцевим бюджетом, основними джерелами наповнення якого є земельні ресурси, об'єкти комунальної власності та місцеві податки і збори. Але за умов, що склалися, понад 80 % територіальних громад нині нездатні забезпечити надання державних послуг за рахунок власних ресурсів. Передусім мають бути змінені правові норми, що регулюють надходження доходів від використання земельних ресурсів територіальних громад. У більшості європейських країн податок на землю в структурі доходів місцевого самоврядування становить 60 %, а в Японії – 70 %, тоді як в Україні тільки 12 % [12, с. 341, 342].

Бюджетний кодекс України надає можливість формувати й перерозподіляти фінансові ресурси держави в інтересах кожного громадянина в частині реалізації конституційного права на рівність в отриманні державних послуг незалежно від місця проживання. Проте місцеві органи влади, як виконавчі, так і самоврядні, не мають мотивації для наповнення власних бюджетів, оскільки значна частина доходів надсилається до держбюджету. Навіть у такій області, як Дніпропетровська, що належить до регіонів-донорів, 2005 року обсяги податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів збільшилися в 1,8 разу, а видатки місцевих бюджетів лише на 12,3 % [12, с. 260].

Рівень бюджетного забезпечення місцевого самоврядування в Україні взагалі значно менший, ніж в країнах-членах ЄС. Так, у Швеції він складає 2500 євро на душу населення, у Чехії та Польщі – 1600, а в Україні – трохи більше 100 євро, враховуючи міські та сільські громади. У розрізі сільських територіальних утворень цей показник значно менший [12, с. 293].

Крім того, потребує уточнення термін „державні послуги”. Останнім часом у нормативних документах, та і в науковій літературі, його застосовують щодо послуг, які слід віднести до культурно-освітніх і комунально-побутових. А власне державні послуги, обсяг яких збільшився внаслідок впровадження ринкових відносин, мало цікаві для селян.

Однією з особливостей функціонування сільських територіальних громад в Україні є їх орієнтація на державну протекціоністську політику. Беручи до уваги обмежені можливості держбюджету, основну увагу держави доцільно акцентувати на стимулюванні саморозвитку громад.

У сфері виробничо-господарських відносин головну увагу необхідно

зосередити на підвищенні регулятивного впливу суб'єктів господарювання незалежно від їх форм власності. Слід нагадати, що за радянських часів трудові колективи взагалі розглядалися як складовий елемент політичної системи суспільства. Необхідно спрямувати діяльність сільських територіальних громад передусім на створення на селі додаткових робочих місць, налагодити партнерські відносини з місцевим бізнесом, які мають будуватися на взаємодовірі. Тим більше, що такі можливості зростають у процесі реалізації комплексу реформ, цільових програм та планів соціально-економічного розвитку територій. У контексті взаємодії владних інститутів та бізнесу їх обоюдною соціальною відповідальністю повинна сприйматися як обов'язок, а не як зобов'язання, оскільки обидві сторони складають сільське населення. Тобто, власне громаду.

З паюванням земель, їх орендою підвищується ризик від участі в агровиробництві людей, які не мають для ведення цього виду діяльності відповідних знань і діють за принципом „урвати одразу та якнайбільше”. Не можна також визнати нормальною ситуацію, коли реалізація Земельного кодексу стримується через брак на селі необхідної кількості землевпорядників. Їх підготовкою має опікуватися держава на замовлення сільських територіальних громад, або ж останні з часом мають самі опікуватися цією справою, використовуючи досвід земств. Винятковою справою сільських громад є диверсифікація зайнятості населення за рахунок розвитку несільськогосподарських видів діяльності.

Деякі автори обмежують самоврядність громади самодіяльною функцією населення у сфері реалізації його громадянських прав винятково на управління територією проживання та правом на житло [7, с. 31]. На нашу думку, управлінські функції сільських територіальних громад не обмежуються справами власної території. Так, Стаття 38 Конституції України визначає форму участі членів громади як громадян в управлінні державними справами. Це – всеукраїнський референдум, вільне обрання і право бути обраним до органів державної влади [1, с. 16]. Відтак члени громади одержують можливість брати безпосередню участь у виробленні державної політики, підготовці та ухваленні стратегічних планів розвитку сільських територій, комплексних і галузевих програм. Окрім того, за рахунок участі в місцевих референдумах селяни залучаються до вироблення регіональної політики, реалізації планів соціально-економічного розвитку області, району. При цьому вони діють у межах чинного законодавства та шляхом прийняття муніципальних актів, що передбачено статутом територіальних громад.

Саме тому розуміння сутності управлінської діяльності сільських громад не слід обмежувати вирішенням завдань місцевого розвитку. М. Орлатий та М. Калаєнов до функцій громад відносять такі: легітимізаційну, регуляторну, правотворчу, інноваційну, управлінську, правозахисну, етичну [9, с. 110]. Щодо цього зауважимо, що громаді

Олександр Павлов

притаманне не управління, а самоврядування, яке є її природним правом. До функцій громади слід віднести також виробничо-господарську, соціальну і політичну. Саме сприяння в організації економічного життя на місцях є головною турботою територіальних громад. За даними російських соціологів, на це звернуло увагу 90 % опитаного населення [13, с. 40].

З реорганізацією колгоспно-радгоспної системи, подрібненням землекористування, з паюванням земель, натуралізацією виробництва розпалися виробничі зв'язки, внаслідок чого сільська територіальна громада стала неспроможною виступати в ролі єдиного колективного суб'єкта. До того ж, громада не є структурованою і в політичному відношенні. Як свідчать соціологічні дослідження, проведені в Україні, активну участь у громадській діяльності бере не більше 5 % населення [5, с. 112]. Не викликає довіри сільського населення й діяльність численних політичних партій, а тому воно не схильне створювати партійні осередки.

Перші кроки роблять органи самоорганізації населення на селі. Тут труднощі пов'язані з незначною кількістю населення, його низькою щільністю, просторовим розсосередженням, занедбаністю об'єктів соціально-культурної сфери, які мали б стати певними осередками самоорганізації. Самоорганізація населення стримується його депопуляцією та бідністю. Не сприяє підвищенню соціально-політичної активності селян і Закон України „Про органи самоорганізації населення”, який, по суті, обмежує конституційні права людини. Так, стаття 14 цього закону, яка визначає повноваження зазначеного органу, зводить їх до сприяння тим чи іншим заходам, надання допомоги в їх здійсненні, інформування населення або представництва разом з депутатами інтересів жителів села у відповідній місцевій раді, її органах та в місцевих органах виконавчої влади [2, с. 112 - 113]. Тим самим нівелюються засади самоврядування як такого.

Висновки

Сільські територіальні громади, з одного боку, за сферою компетенції та правосуб'єктністю безпосередньо належать до системної моделі управління сільськими територіями, а з іншого – є складником інституту самоврядування. Їх функціональність має територіальний вимір, оскільки простір є формою, а населені пункти – типом поселення для членів громади. Однак це не може бути підставою для того, щоб вважати зазначену спільноту адміністративно-територіальною одиницею. Компетенція сільської громади не обмежується справами власної території, вона поширюється на розв'язання проблем загальнодержавного значення, що знайшло своє закріплення у законодавчих актах. Враховуючи політичну культуру українського народу, його ментальність, соціокультурну специфіку та історичні традиції розвитку громади, в основу національної моделі місцевого самоврядування доцільно покласти

громадську теорію самоврядування. Для підвищення ролі сільських територіальних громад у соціально-економічному та суспільно-політичному житті слід удосконалити законодавство в частині більш чіткого визначення сфери компетенції територіальної громади, розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Для зміцнення фінансової бази сільських територіальних громад необхідно посилити увагу до забезпечення продуктивної зайнятості населення за рахунок розвитку на селі підприємництва, несільськогосподарських видів діяльності.

Перспективи подальших розвідок у зазначеному напрямку пов'язані:

- з поглибленням концептуальних засад дослідження об'єктно-суб'єктної сутності сільської громади;
- дослідженням нормотворчої діяльності громади;
- розробленням концепції національної моделі місцевого самоврядування;
- посиленням практичної спрямованості дослідницької роботи стосовно обґрунтування теоретичних засад майбутнього Закону України „Про територіальну громаду”.

Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Просвіта, 1996. – 80 с.
2. Закон України „Про органи самоорганізації населення” від 11 липня 2001 року // Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / За заг. ред. А. П. Зайця. – К.: ВД „Ін Юре”, 2002. – С. 107-118.
3. **Борденюк В.** Децентралізація державної влади і місцевого самоврядування: поняття, суть та форми (види) // Право України. – 2005. – № 1. – С. 21 - 25.
4. **Борденюк В.** Механізм (апарат) державного управління як система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування // Право України. – 2005. – № 6. – С. 16 - 21.
5. **Воловодова Е., Касперович А.** О социокультурной специфике субъектности территориальной общины: организационный аспект // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2004. – № 1. – С. 103 - 119.
6. **Делія Ю.** Місцеве самоврядування як право територіальної громади // Право України. – 2005. – № 5. – С. 45- 48.
7. **Левчик Д. А.** Комитеты общественного самоуправления: тенденции развития // Социс. – 2002. – № 2. – С. 31 - 39.
8. **Меєрс В., Дем'яненко С., Джонсон Т., Зоря С.** Зміна фокусу аграрної політики та розвитку села в Україні: висновки та перспективи для руху

**Сільська територіальна громада
як складник політичної системи суспільства**

Олександр Павлов

вперед: Збірник наукових праць. – К.: КНЕУ, 2005. – 172 с.

9. **Орлатий М. К., Калайнов М. М.** Статут сільської територіальної громади як основа самоврядування // Економіка АПК. – 2001. – № 7. – С. 109 - 113.

10. **Павлов О. І.** Сільські території України: історична трансформація парадигми управління: Монографія. – Одеса: Астропринт, 2006. – 360 с.

11. Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році. – К.: Інформаційно-видавничий центр Держкомстату України, 2005. – 182 с.

12. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід: Збірник матеріалів та документів / Науковий редактор М. Пухтинський. – К.: Атака-Н, 2006. – 744 с.

13. **Цветкова Г. А.** Местное самоуправление и проблемы местных сообществ // Социс. – 2002. – № 2. – С. 39 - 41.