

LAW AND INTERNATIONAL LAW

Територіальна громада як пріоритетний суб'єкт локальної демократії

Баймуратов Михайло Олександрович¹, Кофман Борис Якович²

¹ доктор юридичних наук, професор, професор кафедри політичних наук і права;
Південноукраїнський національний педагогічний університет ім. К.Д. Ушинського; Україна

² доктор юридичних наук, старший дослідник, професор кафедри права;
Університет імені А. Нобеля; Україна

Анотація. Стаття присвячена дослідженню феноменології територіальної громади як пріоритетного суб'єкта локальної демократії. Здійснений порівняльно-доктринальний аналіз ознак і рис територіальної людської спільноти, здійснений в межах найбільш розповсюджених теорій місцевого самоврядування як форми локальної демократії, дає можливість визначити найбільш продуктивні ознаки громади, що відповідають умовам функціонування демократичної правової державності.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, територіальна громада, локальна демократія.*

Становлення і розвиток в державі системи місцевого самоврядування (далі – МСВ), що виступає найважливішою формою локальної демократії, є важливішою ознакою формування, функціонування і вдосконалення демократичної правової державності, а на території пострадянських держав – виступає фактично революційною подією та свідомством трансформації та нівелювання тоталітарної адміністративно-управлінської системи, в умовах якої права і свободи індивідуальних і колективних суб'єктів права носили номінальний і декларативний характер.

Демократизація суспільного і державного життя призвела до об'єктивізації і активізації та відтворення процесів самоорганізації населення, що й виступають змістовно-онтологічним наповненням і телеологічною домінантою МСВ та феноменології локальної демократії, – що, у підсумку, виступає каталізатором державотворчих і нормотворчих процесів, які і забезпечують динамічний та поступовий розвиток демократичної правової державності.

Треба розуміти, що процеси самоорганізації виступають основою синергетичного осмислення змісту соціальних процесів і явищ в умовах конституційної реформи публічної влади

LAW AND INTERNATIONAL LAW

взагалі, і публічної самоврядної (муніципальної) влади, зокрема. Саме в умовах муніципальної реформи зростає роль і значення процесів самоорганізації населення, через призму категорії «територіальна людська спільнота», як єдиного природного колективного суб'єкта права, що в етимологічному сенсі визначається в доктрині конституційного і муніципального права, а також в законодавстві багатьох держав як «територіальний колектив», «територіальна громада», «територіальна спільнота», «міське населення» (далі – ТГ), – причому як в історичному, так і в сучасному контексті.

Ще одним з факторів актуалізації процесів самоорганізації, що мають об'єктивний характер та мають екзистенційно-органічну природу, виступають зусилля держави щодо децентралізації повноважень публічної державної влади з метою їх перерозподілу та передачі на локальний рівень управління, тобто, фактично у власну компетенцію органів місцевого самоврядування (далі – МСВ), що формуються, по-перше, самими ТГ; по-друге, шляхом використання ТГ демократичних виборчих і референдумних механізмів, або механізмів демократичного призначення; по-третє, які виступають від імені профільних ТГ; по-четверте, та діють в інтересах таких ТГ.

Існування МСВ, як й самого інституту локальної демократії, а також правовий статус ТГ напряму залежить від рівня і обсягу самоорганізації місцевого співтовариства, її форм і методів, виходячи і враховуючи парадигму синергетики, в основі якої лежать суперечливі процеси координації та врахування різнорівневих інтересів, особливо в процесі використання і реалізації основоположного об'єктного дискурсу МСВ – питань місцевого значення (питань місцевого життя. – Авт.), від вирішення яких залежить стабільне і оптимальне існування і функціонування, а також подальший розвиток ТГ.

Треба зазначити, що існування і формування ТГ напряму залежить від реалізації державної муніципальної правової політики [1], тобто від системної сукупності заходів, включаючи й законодавчі, що передбачають сучасний і перспективний розвиток МСВ, завдяки застосуванню відповідних управлінських парадигм в організаційній, нормативній, а також поведінково-діяльній сферах.

Разом з тим, треба розуміти, що варіабельність централістських тенденцій з боку держави, що на жаль супроводжують муніципальну реформу в Україні [2], суттєво порушує тенденцію синергізації, напряму звужує сферу самоорганізації в державно-правовому і локально-правовому

LAW AND INTERNATIONAL LAW

просторах, призводить до нівелювання самоврядних механізмів МСВ, веде до деструкції локальних індивідуальних, групових і колективних механізмів самоорганізації, самоідентифікації, самодіяльності, самопрояву ТГ та їх жителів-членів, – особливо в контексті втілення, використання механізмів локальної демократії, самоорганізації жителів, реалізації найважливіших аспектів соціалізації людини, включаючи її правову соціалізацію, а також напряду негативно впливають на формування і вибір людиною атитюдів, включаючи й їх правові форми (правові настанови) та габітусів, включаючи й правові їх форми (типові соціальні практики).

Така практика також напряду і негативно впливає на втілення в сферу локальної демократії нових форм демократичної участі ТГ та її членів у загальнодемократичному процесі на локальному рівні соціуму, а також нових форм управлінсько-формалізованої взаємодії ТГ та її членів з ОМСВ, – йдеться про такі форми демократії, як партисипаторна (демократія участі), деліберативна (дорадча демократія), агрегативна (плюралістично-процедурна демократія) та агональна демократія (застосування демократичних механізмів в процесі вирішення конфліктів) [3].

Отже, основним онтологічним та аксіологічним змістом існування ТГ виступає низка стратегічних задач, а саме те, що:

а) через ТГ здійснюється соціальне локальне управління в межах публічної самоврядної (муніципальної) влади (управлінський критерій. – Авт.),

б) воно здійснюється на вказаному рівні публічної влади, але суттєво впливає на функціонування публічної державної влади, як одного з двох її рівнів і фактично ведучого рівня загальної публічної влади (публічно-владний критерій. – Авт.),

в) ТГ вирішує завдання координації інтересів та потреб суб'єктів управління (ТГ та сформовані ними ОМСВ) (які, до речі, одночасно виступають й об'єктами управління), – адаптуючи їх встановлення до потреб вирішення проблем екзистенційного існування і функціонування ТГ через вирішення питань місцевого значення (екзистенційний критерій. – Авт.);

г) одночасно ТГ та сформовані ними ОМСВ вирішують питання соціально-економічного розвитку території та її населення через інституціоналізацію та конституювання трьохрівневої системи інтересів, а саме: інтересів території, інтересів ТГ, інтересів жителів-членів ТГ (біхевіористичний критерій. – Авт.);

LAW AND INTERNATIONAL LAW

г') здійснюється корелювання інтересів ТГ, що уособлюється в МСВ, з інтересами національної держави в контексті загальнодержавного розвитку (координаційний критерій. – Авт.),

д) в межах ТГ відбувається формування і реалізація конституційно-правового статусу людини і громадянина, що базується на основоположних правах, свободах і обов'язках людини (особистості) (нормативний критерій. – Авт.),

е) саме в межах ТГ здійснюється формування, формалізація і реалізація багатограних інтересів людини-члена ТГ, її груп і асоціацій шляхом формування інституцій громадянського суспільства (самоврядно-реалізаційний критерій. – Авт.),

є) виконання в межах ТГ кожною людиною-жителем, і одночасно членом локальної спільноти, основоположного завдання з продовження людського роду в межах такої спільноти і всієї людської цивілізації на основі своєї репродуктивної функції (глобально-цивілізаційний критерій. – Авт.).

Отже, оскільки ТГ виявляється і визнається в доктрині муніципального права і в конституційному законодавстві найважливішим, основоположним, організаційно, нормативно і статусно повноцінним суб'єктом МСВ, виникає потреба пошуку її дефінітивного визначення, особливо в контексті визначення дієвих і ефективних механізмів комунікативної взаємодії ТГ з органами МСВ різних рівнів, органами виконавчої влади на місцях, іншими органами публічної державної влади, а також громадськими організаціями та іншими суб'єктами, що репрезентують інституції громадянського суспільства. Крім того, в умовах правової глобалізації вельми актуальними стають комунікативні зв'язки з різними зарубіжними суб'єктами, починаючи від аналогічних самоврядно-владних органів (муніципалітети, комуни, департаменти, регіони), і закінчуючи будь-якими зацікавленими іноземними суб'єктами (фізичні та юридичні особи).

Отже, наведені вище аргументи свідчать про те, що саме в межах ТГ здійснюється і реалізується синергійно-комунікативна модель організації самоврядування [4]. Тому, вважаємо за потрібне проаналізувати зміст поняття ТГ як суб'єкта МСВ у її доктринальній багатоманітності з метою виявлення потенціалу такої управлінсько-структурної парадигми. Крім того, треба враховувати, що в основі методологічного дискурсу профільної спрямованості лежить відповідна теорія МСВ та відповідна телеологія локальної демократії.

Так, представник теорії вільної громади, вчений періоду Російської імперії, В. М. Лешков виходив із визнання ТГ як

LAW AND INTERNATIONAL LAW

виразника волі місцевого співтовариства, тобто локальної спільноти, як суб'єкта, що є нездатним здійснювати громадське управління, у зв'язку з чим з'являється земство як вираз «принципу спільного для громад та суспільств, а не думки окремих осіб» [5, с. 22], як спосіб узгодження інтересів суспільства та індивідуумів. Незважаючи на недооцінку потенціалу місцевого співтовариства, Лешков все ж визначає його як «творчого суб'єкта» [5, с. 25], джерело «суспільного права, або права природних людських суспільств творити і розвивати в країні розумні засади для того, щоб зі збереженням особистої свободи, поступово і наполегливо знищувати причини, що породжують різні дії приватних осіб, противні розуму і праву» [6, с. 2]. Отже, можна констатувати, що відмовляючи у суб'єктності ТГ, даний представник доктрини все ж визнавав її природний, інтеграційний, самостійний та творчий характер, а також визначав простір навколо неї як такий, що, по-перше, сприяє збереженню свободи особистості-члена громади і, по-друге, створює відповідні заходи безпеки для стабільного існування ТГ та її членів.

Треба наголосити на тому, що окремі принципи концепції вільної громади, яка в сучасній інтерпретації отримала назву самоврядної теорії МСВ, стосовно саме його організації знайшли своє відображення у роботах дореволюційного дослідника Д. Д. Семенова. Основним початком самоврядування, на його думку, є незалежність в управлінні місцевими справами за допомогою народного представництва [7, с. 103]: «Ступінь висоти культури сучасного життя виражається не тільки в розвитку засад державних, а в правильному співвідношенні цих засад з суспільними та особистими» [7, с. 213]. Отже, ТГ асоціюється цим представником доктрини, по-перше, зі спільнотою, що інтегрує особистісні та суспільні інтереси; по-друге, такою, що володіє відповідною управлінською автономністю; по-третє, такою, що здійснює в її межах публічну владу за допомогою демократичних виборчих механізмів.

Зміст господарської теорії МСВ зводиться до твердження, що суспільство саме «відає своїми суспільними інтересами», а за центральними органами зберігається управління лише державними справами [8, с. 489]. У той самий час МСВ оцінюється як «ідеологічний елемент», є «вираженням свободи у суспільстві, тобто свободи спільнот розвиватися відповідно до своїх власних пріоритетів» [8, з. 490]. Отже, тут визнається, по-перше, відповідна і самостійна правосуб'єктність ТГ, по-друге, її можливість мати свої інтереси, що відрізняються від інтересів громади, та, по-

LAW AND INTERNATIONAL LAW

третє, можливість їх самостійно реалізовувати в інтересах як всієї ТГ, так й її жителів-членів.

Разом з тим, розмежовуючи суспільні та державні (політичні) повноваження у сфері господарсько-економічної діяльності, господарська теорія виявляється у нерозв'язній суперечності – спостерігається абсолютна відсутність критеріїв, відповідно до яких громадські та державні інтереси можуть бути ідентифіковані і визначені, а також невизначеність кола суб'єктів МСВ та їх пріоритетності – ТГ, інституції громадянського суспільства або общинне самоврядування.

Для виходу з цієї суперечності представники господарської теорії надають ОМСВ статус особливих недержавних публічно-правових спілок, що діють на певній території та є обов'язковими для жителів-членів ТГ. Так, на думку І.І. Дитятина, наділення самоврядування публічно-владними повноваженнями стає можливим лише за умов безконтрольної децентралізації влади, яка є загрозою для єдності держави: «...місто є самостійною одиницею стосовно лише до своїх общинних суто місцевих справ; тільки у цих справах та інтересах воно є автономною особою, не торкаючись інтересів приватних осіб з їхньої індивідуальної чи державної точки зору» [9, с. 101]. Тобто, фактично звертається особлива увага на існування обмеження правосуб'єктності МСВ та ТГ, що його уособлює, в політичній сфері, – лише питаннями місцевого значення.

Треба зазначити, що громадська теорія МСВ вперше намагається осмислити поняття ТГ як ключового суб'єкта політико-економічних процесів на місцях, осередка публічно-правової діяльності, виразника і захисника локальних суспільних інтересів, що продукує територіальна спільнота та її жителі-члени. Безперечно, що її представникам дуже складно «вирватися» за межі універсального общинного підходу до тлумачення локальної демократії, яке частково поглинає державне управління, – ба більше, створює своє самостійне та автономне локальне управління на різних рівнях локального соціуму, – тому ТГ набуває особливої соціальної цінності як носій не тільки общинних (загальних) інтересів, а й групових і індивідуальних інтересів людини, але все ж не як самостійний суб'єкт публічно-владних відносин, хоча згідно тлумачення ст. 5 Конституції України [10], саме МСВ виступає самостійним рівнем публічної влади – публічної самоврядної (муніципальної) влади.

Надаючи повноцінне і системне обґрунтування категорії «місцеве співтовариство» представники державної теорії МСВ

LAW AND INTERNATIONAL LAW

(Л. Штейн, Р. Гнейст) у своїх працях, визнають самоврядування як одну з форм організації місцевого управління, але такого, що має первинну державну природу. Завданням такого самоврядування виступає забезпечення державних інтересів та потреб – «самоврядування є система внутрішнього управління, за якої держава передає деякі зі своїх завдань до рук місцевого населення, керувати не можна інакше як за допомогою адміністративних актів, обов'язкових для всіх жителів» [11, с. 33]. Отже, згідно з цими підходами місцева спільнота оцінювалася як «безформний» соціальний феномен, нездатний стати основою владної ієрархії [11, с. 47–48], що займає підлегле становище стосовно волі держави, – звідси, по-перше, ні про яку суб'єктність ТГ мова не може йти; по-друге, ТГ не може репрезентувати у повному обсязі як свої інтереси, так й інтереси своїх жителів-членів.

Разом з тим, визнаючи цінність громади для функціонування держави, Л. Штейн відводив їй роль «виховательки окремого, одиничного, для державно-громадянського життя» [12, с. 30]. Саме ТГ мала підготувати громадянина (а у нашому розумінні – жителя, тобто фізичну особу, що має різний правовий стан. – Авт.) до вільного, свідомого життя в державі, допомогти усвідомити її єдині цілі та завдання. Отже, наголошуючи на ключовій ролі общинної самоорганізації ТГ в процесі політичної соціалізації індивіда, прояву його громадянської активності та політичної самосвідомості, представниками цієї теорії фактично нівелювалась роль загальної, і в тому числі правової, соціалізації, а також ігнорувалось розмаїття індивідуальних, групових та колективних інтересів жителів-членів ТГ на угоду інтересів держави.

Розуміючи такий «розрив інтересів», апологети державної теорії МСВ спробували досягти компромісу між державними та громадськими інтересами та потребами, використовуючи при цьому публічно-правовий інститут локальної демократії. Долаючи сформовані протиріччя, теорія позбавила ТГ, як природного носія общинної колективної свідомості, статусу суб'єкта управлінських відносин, зберігши його потенційне право реалізовувати свої інтереси у період Російської імперії у межах представницьких установ – земств, а у сучасних умовах пострадянської реальності – через органи виконавчої влади на місцях та через представницькі органи на рівні районів та областей, що репрезентували колективні інтереси ТГ.

Отже, в межах такого теоретичного підходу самоврядні можливості ТГ оцінювалися як деструктивне джерело, що

LAW AND INTERNATIONAL LAW

суперечить принципу цілісності системи державного управління та ведуть до його нівелювання. Водночас саме ТГ, згідно з державною теорією, виступала первинним організаційним осередком формування владних відносин, своєрідною «підготовчою ланкою» МСВ через призму співвідношення місцевих та державних інтересів (природно, при пріоритеті останніх. – Авт.), особистих, суспільних та державних потреб (природно, також при пріоритеті останніх. – Авт.). Звідси ТГ розцінювалася як банальна форма об'єднання населення певної території, як носій відповідної муніципальної самосвідомості, що негативно й з боязкістю оцінювалась державою та потенційне джерело громадянської активності (демократизації), до якої державна влада відносилась з підозрою. Тобто, роль і значення ТГ як первинного суб'єкта МСВ тут була не тільки нівельованою, а й фактично спотвореною.

Отже, резюмуючи, треба зазначити, що в умовах демократичної правової державності саме ТГ виступає як первинний та пріоритетний суб'єкт локальної демократії: а) на якій базується її самоврядна сутність, б) яка є спільнотою, що містить суттєві організаційно-управлінські та гуманістично-гуманітарні потенціали для саморозвитку і самовдосконалення, в) в межах якої формуються і реалізуються основоположні права і свободи людини у вигляді її конституційно-правового статусу; г) яка одночасно є прообразом існування і розвитку осередку людської цивілізації в умовах глобалізації; г') яка оптимально і ефективно існує, функціонує, діє в межах самоврядної теорії МСВ.

References:

- [1] Хван Р.М. Муніципальна політика держави: онтологічні та нормативні підходи до визначення елементного складу. Часопис Київського університету права. 2020. № 2. С. 173-179.
- [2] Батанов О.В. Муніципальна реформа в Україні з позиції доктрини сучасного муніципалізму. Часопис Київського університету права. 2013. № 2. С. 89-93.
- [3] Андрійчук Т.С. Партисипаторна та деліберативна демократія в сучасному політичному дискурсі. Політичне життя. 2019. № 1. С. 45-51.
- [4] Безвиконная Е.В. Синергійно-коммунікативная модель местного самоуправления: опыт конструирования и анализа. Общественные науки. 2011. № 3. С. 448-456.
- [5] Лешков В.Н. О праве самостоятельности как основе для самоуправления. СПб., 1872. 26 с.
- [6] Лешков В.Н. Общественное право народонаселения. СПб., 1875. 18 с.
- [7] Семенов Д.Д. Городское самоуправление. Очерки и опыты. СПб., 1901. 387 с.

LAW AND INTERNATIONAL LAW

- [8] Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. СПб., 1901. 596 с.
- [9] Дитятин И.И. Устройство и управление городов России. Т. 1. Введение. Города России в XVIII столетии. СПб., 1875. 508 с.
- [10] Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
- [11] Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Т. 3. Органы местного управления. СПб., 1883.
- [12] Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии. СПб., 1874. 578 с.