

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-2-28-34>

М. І. Пришляк, кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри правознавства
Енергодарського інституту державного
та муніципального управління імені Р. Г. Хеноха
Класичного приватного університету

В. О. Меленюк, кандидат наук
з державного управління, доцент,
доцент кафедри менеджменту
Енергодарського інституту державного
та муніципального управління імені Р. Г. Хеноха
Класичного приватного університету

ОСОБЛИВОСТІ ТА ПРАВОВА ПРИРОДА ІНТЕРЕСУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

В статті розкрито сутність інтересу територіальної громади, визначено фактори, що впливають на його формування, акцентовано увагу на тому, що необхідність надання інтересу територіальної громади статусу загального для всієї системи місцевого самоврядування змушує жителів громади в межах законодавства вступати у відносини з представницьким органом місцевого самоврядування, доведена залежність інтересу територіальної громади в його завершеному вигляді від волі такого органу, конкретизована роль права в закріпленні інтересу територіальної громади.

Ключові слова: інтерес; територіальна громада; інтерес територіальної громади; питання місцевого значення; система місцевого самоврядування.

M. I. Pryshliak, V. O. Melenyuk. The features and the legal nature of the territorial community's interest

The article reveals the essence of the interest of the territorial community, identifies factors affecting its formation. This allowed to perceive the interest of the territorial community as a relatively independent kind of social interests due to local issues, which is formed through the common actions of the most members of the territorial community; as a conscious reflection of the needs of the population in a living environment that can satisfy the desire of the community in various spheres of its existence. The attention is focused on the fact that the need to grant the status of a territorial community universal status for the entire system of local self-government requires the community's residents, within the existing law, to take the necessary actions, to show social and political activity in relations with the representative body of local self-government regarding its discussion and legal consolidation. And the extent to which the interest of the territorial community is consistent with the interest of the local authorities determines its final content and methods of implementation. It was noted that any impact on the interest of the territorial community on the part of the local self-government bodies invariably leads to its transformation, hence to social tension among the residents of the community. In this case, there is a reason to argue about the inconsistency of local politics with the real interests of the territorial communities. As a result of this, its resolution requires the problem of consistency in the actions of the residents of the community and local governments in order to achieve the general goals of the socio-economic development of the local territory. It is stated that as soon as the interest of the territorial community is objectified by law, it acquires signs of publicity. In this regard, the role of law in consolidating the interest of the territorial community has been specified. Its legal nature lies in state-guaranteed competencies of the territorial community, independently or under the responsibility of bodies and officials of local self-government to decide issues of local importance within the Constitution and the laws of Ukraine. It is noted that in this sense, an understanding of the subjective rights of the territorial community plays a very important role, which broadens the understanding of the competencies of

© М. І. Пришляк, В. О. Меленюк, 2019

its inhabitants, through which legal relations are actually realized regarding the recognition and provision by local governments of the territorial community's interest.

Key words: interest; territorial community; the territorial community's interest; local issues; local government system.

Постановка проблеми. Основою будь-яких суспільних відносин є свідомо мотивована, викликана необхідністю задоволення конкретних потреб та інтересів індивіда чи суспільства. Тобто саме інтерес є тією рушійною силою, яка спонукає їх до певних дій. Наслідком його реалізації може бути як зміна влади в державі, прийняття відповідних правових актів так і задоволення якихось особистих бажань. В умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні увагу привертають питання інтересу територіальної громади як порівняно самостійного виду соціального інтересу, який пов'язаний з місцевим самоврядуванням. Серед проблем, які потребують свого розв'язання в контексті означено, неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад, неспроможність членів громад до солідарних дій з органами місцевого самоврядування задля досягнення спільних цілей розвитку громади. Не зважаючи на використання терміну «інтерес територіальної громади» в законодавстві України, воно не розкриває його змісту, як, власне, і загального щодо нього терміну «інтерес». Не сприяли цьому й розпочаті в Україні 2014 року реформи з децентралізації, чи не найважливішим завданням яких є задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень. Тож своєї актуальності набуває питання щодо розробки та удосконалення поняттєвого апарату інституту територіальних громад, звідси визначення поняття інтересу територіальної громади. Це змушує з'ясувати сутність, а звідси й правову природу інтересу територіальної громади як соціального явища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що інтерес територіальної громади як самостійна категорія не став предметом поглибленого дослідження науковців. Одними з перших, хто ще в радянські часи звернувся до цієї теми, були М.Н. Межевич, С.А. Рафіков, Л.Б. Коган. В Україні серед невеликої кількості наукових праць у цьому напрямі своєю актуальністю виокремлюється дослідження М.О. Баймуратова, І.В. Бовсунівської, В.І. Шарія. Окремі аспекти, з цим пов'язані, висвітлювалися в роботах І.П. Бутка, Є.В. Кулакової, В.В. Медведчука, М.А. Самбора. Зазначаємо важливість у цьому питанні праць з філософії Д.В. Александрова, І.Ф. Надольного, Т.Х. Керимова, Є.А. Подольської, В.О. Тарана, В.М. Зотова, Н.О. Резанової та інших науковців, які дозволили поглибити розуміння сутності та змісту соціального інтересу, виділити суб'єктивне та об'єктивне в ньому, сприяючи у такий спосіб виявленню особливостей інтересу територіальної громади як форми прояву суспільних відносин.

Мета статті – дослідити сутність інтересу територіальної громади як чинника розвитку територіальних утворень, з'ясувати його правову природу.

Виклад основного матеріалу. У своїх дослідженнях Д.В. Александров зазначив, що проблема інтересу, як чинника індивідуальної та соціальної причинності, на перший погляд видається очевидною і, здавалося б, не може вразити дослідника своєю новизною. Звичне слово – інтерес, яке увійшло в широкий ужиток ще з середини XV ст., як і багато інших термінів буденної свідомості, швидко знайшло широке семантичне поле і стало досить містким в позначенні основоположних сил, що визначають дії суб'єкта [1, с. 63]. Не дивлячись на це, на його думку, за уявною тривіальністю, звичністю категорії «інтерес» ховається складне явище суспільного життя, яке в різних предметних областях набуває специфічний зміст і оригінальну інтерпретацію, що, з одного боку, підтверджує її багатоплановість і місткість, з іншого, – є свідченням недостатньої теоретичної розробленості [1, с. 63].

У філософській літературі категорію «інтерес» завжди пов'язують з потребою. Потреби визначаються як нестача, брак чогось необхідного для підтримки життєдіяльності організму, людської особистості, соціальної групи, суспільства загалом, і це викликає здатність до подолання цієї нестачі, як стан, за допомогою якого здійснюється зв'язок організму чи соціального суб'єкта з оточуючим середовищем, а також як внутрішній збуджувач активності. Інтереси – це властиве людині ставлення, що виражає позитивну чи негативну спрямованість її активності, діяльності, історичної творчості на пошук, вибір, використання або створення шляхів, засобів, норм, соціальних інститутів, здатних задовольнити людські потреби [15, с. 15].

На переконання Є.А. Подольської різниця між потребою та інтересом полягає в тому, що інтерес пов'язаний із соціальною діяльністю, необхідною для задоволення потреб. Потреби ж являють собою умови, необхідні для існування людини. Інтерес завжди спрямований на предмет, немає безпредметних інтересів [12, с. 688]. Тож, вважає вона, саме потреби складають ту реальну підставу, на якій формуються інтереси особи. Потреби та інтереси детермінують доцільну діяльність свідомості, втілюються в системі мотивації, закріплюються в установках і ціннісних орієнтаціях особи, які зумовлюють напрям діяльності, її соціальну активність [12, с. 688]. Таке сприйняття їх взаємозв'язку не є новим. У свій час Г. Гегель стверджував, що історія нас переконує в тому, що дії людей витікають із їх потреб, пристрастей та інтересів, і саме вони грають головну роль у розвитку суспільства [4, с. 129]. Думки щодо того, що інтерес формується на базі об'єктивної матеріальної потреби внаслідок взаємної залежності людей в процесі спільного виробництва, дотримувалися й класики марксизму [1, с. 68]. Отже, як вважають В.О. Таран, В.М. Зотов, інтереси разом із потребами виступають збуджувальною силою історичної діяльності соціального суб'єкта. На їх переконання важливим положенням соціальної філософії слід вважати висновок про безкінечний процес зростання потреб, причиною якого є взаємозв'язок між виробництвом і споживанням людиною матеріальних та духовних благ [15, с. 15]. В.О. Таран, В.М. Зотов зазначають, що жодна система організації суспільства не є такою, що задовольняє інтереси всіх її соціальних суб'єктів. Тому вся історія розвитку людства містить у собі постійне намагання виявити та критично осмислити недоліки суспільного ладу, знайти їх причини та «вдосконалити» організацію суспільної системи [15, с. 21].

В основу формування інтересів територіальної громади, як і будь-якого іншого соціального утворення, також власне покладено потреби жителів територіальної громади. В цьому сенсі, зазначають дослідники, територіальна громада виступає природним і єдиним соціальним утворенням, що діє у просторових межах держави, у рамках якої реалізуються природні й повсякденні потреби та інтереси жителів певних територій системного характеру [9, с. 124]. Більшою мірою її слід сприймати як певну стійку соціальну спільноту людей, об'єднану постійним проживанням у межах села, селища, міста. Її утворення може бути зумовлене як історичними, етнічними, культурними чинниками так і соціально-економічною необхідністю, прикладом чого на сучасному етапі є процеси добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад, які відбуваються в Україні. Тож ключовою ознакою, яка виокремлює територіальні громади серед всіх інших соціальних спільнот, слід вважати її належність до певної території. Між тим саме інтерес став тією рушійною силою, який спонукав населення певної території до об'єднання в громади. І як показує реальна дійсність процеси, пов'язані з цим, не припиняються. Фактично інтерес стає невіддільною частиною територіальної громади.

За законодавством України територіальна громада визнається первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень. З огляду на зміст ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [13] від 21 травня 1997 року, що

містить визначення територіальної громади, можна виділити такі види територіальних громад: а) територіальну громаду села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл; б) територіальну громаду селища; в) територіальну громаду міста.

Видова характеристика територіальних громад має не тільки наукове, а й велике практичне значення. Кожний вид громад, особливо сільські та міські, відрізняються особливостями організації повсякденного життя, мають свої соціологічні, економічні та культурологічні характеристики, специфічні інтереси, які формуються на їх базі, що безпосередньо впливають на існування цих важливих соціальних спільнот, реалізацію ними функцій і повноважень, закріплених у законодавстві [11, с. 260].

З закріпленням за територіальною громадою статусу первинного суб'єкта місцевого самоврядування, керуючись власними інтересами, вона отримала право та реальну здатність самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування розв'язувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Тож поділяємо погляди М.О. Баймуратова, на переконання якого саме спільні інтереси жителів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектра виникаючих між ними системних індивідуально-територіальних зв'язків (основний об'єкт діяльності територіальної громади – питання місцевого значення), лежать в основі конституювання територіальної громади [9, с. 123]. Як основна ознака під час визначення поняття територіальної громади спільність інтересів членів територіальної громади розглядалася також в працях І.П. Бутко [3, с. 39], Є.В. Кулакової [6, с. 47], В.В. Медведчука [7, с. 11] та інших науковців.

На жаль у літературі тема інтересу територіальної громади представлена дуже обмежено, рівень наукової розробки та теоретико-правового аналізу якого має епізодичний характер, що не погоджується з тією увагою, що приковує до себе процес децентралізації в нашій державі, який вивів територіальну громаду з її інтересами на передній план. Однак, як стверджує І.В. Бовсунівська, функціональні відмінності муніципального інтересу від інших форм вираження суспільного інтересу дозволяють виділити його в самостійну підсистему [2, с. 51].

Одним з перших наприкінці 80-х років до проблеми усвідомлення сутності територіальних інтересів долучився радянський учений М.Н. Межевич, вказавши, що місцевий інтерес походить зі спільності умов життя людей і є причиною їх об'єднання в територіальну громаду [8, с. 34]. Згодом С.А. Рафіков розвиваючи його ідеї, звертає увагу на виникнення та існування «соціальних інтересів на рівні регіону» [14, с. 89], а Л.Б. Коган вводить категорію «інтерес» до соціології міста, зазначивши, що кожне місто має свої специфічні інтереси й цілі, які в умовах демократизації мають послідовно вивільнятися [5, с. 42]. Серед сучасних дослідників своїми поглядами на проблеми інтересу і поведінки територіальної громади у системі місцевого самоврядування України виокремлюється В.І. Шарий. У своїх працях він орієнтується на необхідність поділу територіальних інтересів на три групи за трьома підставами: по-перше, на інтереси, що спродуковані територією як атрибутом територіальної поведінки індивідів, які є універсальними для будь-яких територій; по-друге, інтереси, що походять від ексклюзивності кожної відповідної території, формуючи в її територіальній громаді особливе ставлення до неї; по-третє, інтереси окремих соціальних груп, колективів, мереж, індивідів, які проживають на відповідній території, що є унікальними, зумовлюючи їх специфічну поведінку [17, с. 168]. В.І. Шарий не уособлює територіальні інтереси виключно з інтересами територіальної громади, а лише розглядає територіальну громаду в якості одного з суб'єктів такого інтересу [17, с. 170]. На його думку, в громадській (колективній) свідомості співіснують два види територіальних інтересів: усвідомлені та неусвідомлені. Усвідомлені інтереси сприяють виникненню феномену територіальної ідентичності та об'єктивізуються в конкретних колективних діях, що спрямовані на їх реалізацію. Латентний територіальний інтерес, що

є неусвідомленим, може несподівано актуалізуватися унаслідок непередбачуваної події або знайти вираження у громадських настроях і соціальних діях [17, с. 170].

Зумовлений питаннями місцевого значення інтерес територіальної громади у своїй більшості є усвідомленим, тобто таким, що породжується об'єктивними умовами життя її жителів. Його виразником виступає представницький орган місцевого самоврядування, який відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення. І, як наслідок, надавати завершеного вигляду інтересам територіальної громади, які можуть відрізнятися від їх первісного змісту. Виконавцем таких інтересів визначається виконавчий орган, утворений тим же представницьким органом місцевого самоврядування. Тож констатуємо певну залежність територіальної громади в реалізації свого інтересів від волі органів місцевого самоврядування, які певним чином спроможні вплинути на зміст інтересів територіальної громади та змінити їх з урахуванням своїх інтересів. Неузгодженість дій місцевої влади з реальними інтересами територіальних громад може стати основою соціальної напруги на певній території. Меншою мірою інтереси територіальної громади є латентними, джерелом яких є природні, техногенні чинники. Однак і вони можуть призвести до певної конфронтації, протиборства територіальної громади та влади, що її представляє в разі їх ігнорування. Розв'язання проблеми вбачається у пошуку балансу, на основі якого вирішуються суперечності між сторонами і інтерес стає загальним для всієї системи місцевого самоврядування. Попри такий умовний поділ інтересів територіальної громади вважаємо, що їх реалізація має відбуватися з урахуванням положень чинного права.

Різноманітність суспільного життя зумовлює різноманітність сфер інтересу територіальної громади. Він може мати соціально-економічний, політичний, соціальний, культурний, екологічний та інший підтекст. Так економічний інтерес територіальної громади може бути спрямований на покращення добробуту її мешканців, соціально-економічного становища самої громади. Політичний інтерес простежується у формуванні територіальною громадою представницького органу, що представляє інтереси територіальної громади та здійснює від їх імені та в їх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування; в обранні сільського, селищного, міського голови; в погодженості місцевої політики з реальними інтересами територіальних громад. Соціальні інтереси пов'язані перед усе з розвитком соціальної інфраструктури, поліпшенням соціально-психологічного клімату на підвладній території, у забезпеченні правопорядку та громадської безпеки. Культурні інтереси орієнтовані на збереження культурно-історичної спадщини для наступних поколінь територіальної громади, розв'язання проблем освіти, релігії тощо. В полі зору екологічних інтересів територіальної громади: екологічна безпека її жителів, раціональне використання природного середовища, його збереження та відновлення.

Розглядаючи інтерес територіальної громади через призму суспільного інтересу, зазначимо, що ще Л. Фейєрбах сприймав суспільний інтерес як відображення сукупності інтересів його суб'єктів [1, с. 68]. Такої позиції сьогодні дотримуються і сучасні дослідники. Окремі з них напряму пов'язують інтерес територіальної громади із сукупністю інтересів її індивідів-членів (спільні інтереси – насамперед, у задоволенні соціальних, комунально-побутових, локально-культурологічних та інших потреб) [11, с. 257]. У будь-якому разі інтерес територіальної громади передбачає певну взаємодію її жителів.

Основним із завдань формування особистості, підкреслює І.Ф. Надольний, є прищеплення їй практичних навичок поєднувати свої інтереси з інтересами інших суб'єктів. Взаємодія інтересів справляє істотний вплив на формування особистості. Але важлива також воля, рішучість цієї особистості відстоювати свої, специфічні духовні чи матеріальні інтереси. Можливості такого відстоювання часто бувають обмеженими. У всякому разі особистість має

розібратися у складному плетиві інтересів, відшукати шляхи поєднання (якщо вони є) своїх інтересів та інтересів інших людей [16, с. 439-440]. З цього приводу Д. Норт зазначає: «чим різноманітніші інтереси, тим менша ймовірність, що особи, які мають будь-якої інтерес, зможуть забезпечити його шляхом простої більшості в громаді. Тому зростає ймовірність появи складних форм обміну, пошук нових форм розв'язання проблем, пов'язаних зі створенням коаліцій» [10]. З огляду на викладене, особливого значення набуває колективна дія, що є стрижнем функціонування та розвитку місцевого самоврядування, оскільки як індивіди, так і територіальні громади взаємозалежні між собою. У зв'язку з цим результат для кожного індивіда буде залежати від того, що роблять інші. Через колективну дію (поведінку) власне члени територіальних громад і мають скоординувати плани реалізації своїх інтересів для того, щоб отримати певні для себе блага [17, с. 175]. Безумовно, індивідуалізований інтерес конкретної особи – члена територіальної громади може суперечити інтересам територіальної громади, але їх реалізація не повинна входити всупереч встановленим вимогам законодавства. Зі свого боку інтереси територіальної громади можуть не збігатися з інтересами окремої особи, однак це аж ніяким чином не відображається на реалізації як перших, так і других, якщо така реалізація не суперечить вимогам чинного законодавства. В певних випадках інтереси територіальної громади можуть, навіть, суперечити інтересам окремих її жителів. Прикладів цьому в сучасній Україні достатньо.

Висновки. Тож викладене дає підстави інтерес територіальної громади сприймати як відносно самостійний вид соціальних інтересів, зумовлений питаннями місцевого значення, формування якого відбувається через спільність дій більшості членів територіальної громади. Він відображає усвідомлену потребу населення у життєвому середовищі, здатного задовольнити бажання громади в різноманітних сферах їхнього буття. У зв'язку з цим, від своїх носіїв, в межах наданих їм правомочностей, інтерес вимагає вчинення необхідних дій, прояву соціально-політичної активності у відносинах з представницьким органом місцевого самоврядування щодо його подання, обговорення та юридичного закріплення. Власне на цьому рівні відбувається кінцеве погодження інтересу територіальної громади з органами місцевого самоврядування. Як тільки інтерес територіальної громади об'єктивується правом, він набуває ознак публічності, стає загальним для всієї системи місцевого самоврядування. І від того наскільки інтерес територіальної громади погоджується з інтересом місцевої влади визначається кінцевий його зміст та способи реалізації, ефективність яких багато в чому визначає рівень добробуту населення громади. Будь-який вплив на інтерес територіальної громади з боку органів місцевого самоврядування незмінно веде до його трансформації, звідси й до соціальної напруги серед жителів громади. У такому разі є підстави стверджувати про неузгодженість місцевої політики з реальними інтересами територіальних громад. Як наслідок свого розв'язання потребують проблеми погодженості дій жителів громади та органів місцевого самоврядування заради досягнення спільних цілей соціально-економічного розвитку території. Отже, саме в правомочностях територіальної громади, самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування на розв'язання питань місцевого значення в межах Конституції та законів України та криється правова природа інтересу територіальної громади. В цьому сенсі дуже важливу роль відіграє розуміння суб'єктивних прав територіальної громади, яке розширює уявлення про правомочності її жителів, через які й реалізуються правові відносини щодо визнання та забезпечення органами місцевого самоврядування інтересу територіальної громади.

Перспективи подальших наукових розвідок у цьому напрямі пов'язуємо з дослідженням об'єктивного та суб'єктивного в природі інтересу територіальної громади як правової категорії.

Список використаних джерел:

1. Александров Д. Традиция в исследовании категории «интерес»: от философии древности до социологии марксизма. Соціальні виміри суспільства: Зб. наук. пр. Київ: ІС НАН України, 2008. Вип. 11. С. 63-73.
2. Бовсунівська І.В. Муніципальний інтерес в системі економічних інтересів. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Економіка*. 2012. Вип. 12. С. 45-55.
3. Бутко І. Деякі проблеми становлення і розвитку територіального самоврядування в Україні. Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. 1992. № 3. С. 38-41.
4. Голосніченко І.П., Голосніченко Д.І., Денчук Р.О. Розвиток місцевого самоврядування та його роль в управлінні комунальною власністю. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. *Політологія. Соціологія. Право*. 2012. № 1. С. 128-134.
5. Коган Л.Б. Урбанизация и городская политика. Мировая урбанизация: географические аспекты. 1989. № 3. С. 42-43.
6. Кулакова Є.В., Бречко А.С. Щодо поняття та сутності територіальних громад. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер.: Право*. 2014. Вип. 25. С. 44-48.
7. Медведчук В.В. Місцеве самоврядування і як його доцільно організувати в Україні. *Урядовий кур'єр*. 1995. 28 груд. (№ 195-196). С. 11.
8. Межевич М.Н. Территориальная общность людей и социальное развитие в условиях социализма. *Социолог. исследования*. 1978. № 3. С. 33-34.
9. Муніципальне право України: Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
10. Норт Д.К. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. Москва: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.
11. Погорілко В.Ф., Баймуратов М.О., Бальций Ю.Ю. та ін. Муніципальне право України: Підручник. / За ред. Баймуратова М.О. 2-го вид. дон. Київ: Правова єдність, 2009. 720 с.
12. Подольська Є.А. Філософія. Підручник. Київ: Фірма «Інкос», Центр навчальної літератури, 2006. 704 с.
13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
14. Рафиков С.А. Социальные интересы в регионе. Проблемы социальной географии СССР и зарубежных стран. Ленинград: Изд-во ГО СССР. 1985. 153 с.
15. Таран В.О., Зотов В.М., Резанова Н.О. Соціальна філософія: Навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2009. 272 с.
16. Філософія: Навчальний посібник. За ред. І.Ф. Надольного. Київ: Вікар, 1997. 584 с.
17. Шарий В. Сутність інтересів і поведінки територіальних громад у системі місцевого самоврядування України. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2011. Вип. 2. С. 166-177.