

УДК 352

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.34>

**В. О. Меленюк**

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

**М. І. Пришляк**

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

## **ПРО УЗГОДЖЕННЯ ІНТЕРЕСІВ СУБ'ЄКТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОБ'ЄКТИВНОЇ НЕОБХІДНОСТІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

*В умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні увагу привертають питання інтересу територіальної громади як відносно самостійного виду соціального інтересу, пов'язаного з місцевим самоврядуванням. У запропонованій статті визначена змістовна специфіка інтересу територіальної громади, акцентовано увагу на особливостях його формування, підкреслюється, що досить важливим у контексті досягнення згоди між членами територіальної громади щодо його кінцевого змісту є колективна взаємодія. На цьому етапі кожен із жителів територіальної громади визначається, на які вчинки він готовий піти задля суспільного інтересу. Доведено, що колективна взаємодія можлива лише тоді, коли населення або ж його окремі групи зацікавлені в участі у вирішенні місцевих проблем і готові до цього насправді. Встановлено, що рівень соціально-політичної активності членів територіальної громади в умовах сучасних перетворень переважно детермінований діяльністю самих органів місцевого самоврядування. Констатовано, що необхідність надання інтересу територіальної громади статусу загального для всієї системи місцевого самоврядування вимагає відповідної взаємодії від його носія та представницького органу громади. Відзначено, що будь-який вплив на інтерес територіальної громади з боку її представницького органу неодмінно веде до його трансформації, звідси, до соціальної напруги в суспільстві. Зроблено висновок про те, що суперечливість інтересів влади і громади примушує до пошуку та законодавчого закріплення механізмів, які б дозволили встановити баланс між такими інтересами, найти компроміс та прийняти найбільш прийнятне для всіх зацікавлених сторін рішення. Звідси виникає необхідність зрозуміти, в чому криється така суперечливість, яка її істинна природа. Орієнтуючись на європейський досвід, одним із важливих кроків на шляху до досягнення взаємокорисного рішення в умовах децентралізації, як вбачається на сьогодні, є діалог між владою та громадою. Зауважено, що його дієвість можлива лише в умовах розвиненої системи демократичного управління місцевого самоврядування й активного громадянського суспільства.*

**Ключові слова:** територіальна громада, інтерес територіальної громади, узгодження, соціальна активність, представницький орган територіальної громади.

**Постановка проблеми.** Із прийняттям Конституції України територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування отримала право само-

стійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України [1]. Частина 3 ст. 140 Основного Закону зазначає, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом,

як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [1]. На переконання Конституційного Суду України, такому конституційному змісту інституту місцевого самоврядування властиві принаймні дві найважливіші ознаки. Це самостійність територіальної громади, органів місцевого самоврядування у вирішенні певного кола питань і те, що предметами відання місцевого самоврядування є не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення, тобто такі, які пов'язані, передусім, і з життєдіяльністю територіальних громад [2].

Незважаючи на створення в Україні необхідної нормативно-правової бази, яка б мала сприяти утвердженню самостійності територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення, на рівні Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [3], ухваленої Кабінетом Міністрів України у квітні 2014 р., визнано, що чинна система місцевого самоврядування не задовольняє потреб суспільства, функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, якого так потребує населення на місцях. Указано на існуючі проблеми у відносинах між територіальною громадою та її представницьким органом, які потребують ефективного та швидкого вирішення. Насамперед, ідеться про неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад, яка посилюється неспроможністю членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади. Як наслідок, актуалізується необхідність пошуку шляхів узгодження інтересів окремих суб'єктів місцевого самоврядування з метою формування їх спільного інтересу для досягнення загального блага громади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На сучасному етапі у більшості своїй проблеми муніципальної реформи

розглядаються через призму взаємовідносин держави та територіальної громади і меншою мірою через призму взаємовідносин територіальної громади з її органами. Рівень наукової розробки та теоретико-правового аналізу останніх, на жаль, має епізодичний характер і не узгоджується з тією увагою, яку приковує до себе процес децентралізації в державі. Дотично до нашого дослідження зацікавленість викликають праці М.О. Баймуратова, В.О. Баранова, О.О. Бутник, М.Г. Левчук, О.О. Майданник. Не є предметом поглибленої уваги серед науковців і тема інтересу територіальної громади. Щодо з'ясування сутності інтересів і поведінки територіальних громад у системі місцевого самоврядування України важливим є дослідження В.І. Шарія.

**Мета статті** – виявити та дослідити складники проблеми узгодження інтересів суб'єктів місцевого самоврядування в умовах українських реалій.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасна філософська думка визначає соціальний інтерес як реальні причини дій, звершень, які формуються з їх відмінностями за становищем та роллю в суспільному житті [4, с. 689]. Це одна із форм спрямованості, яка нерозривно пов'язана з потребами певної соціальної спільності. Із цього приводу В.О. Таран, В.М. Зотов зазначають, що саме інтереси разом із потребами виступають збуджувальною силою історичної діяльності соціального суб'єкта [5, с. 15]. Проте, на їх переконання, жодна система організації суспільства не є такою, яка задовольняє інтереси всіх її соціальних суб'єктів. Тому вся історія розвитку людства містить у собі постійне намагання виявити і критично осмислити недоліки суспільного ладу, знайти їх причини та «вдосконалити» організацію суспільної системи [5, с. 21].

На думку Є.А. Подольської, соціальний інтерес відображує соціальний стан суб'єкта та визначається саме ним. Зважаючи на те, що суспільні відносини проявляються як соціальні інтереси, вона робить такі висновки: по-перше, соціальні інтереси завжди мають своїх носіїв, тобто належать конкретним суб'єктам, які вступають у взаємовідносини; по-друге,

соціальні інтереси за своєю природою об'єктивні, є виявленням ролі відповідних суб'єктів у системі суспільного розподілу праці, їх зв'язку з певним типом суспільного присвоєння; по-третє, суспільні відносини, виявляючись у соціальних інтересах, набувають характеру рушійних сил соціального розвитку [4, с. 689].

В умовах сучасних перетворень у державі, зваживши на здійснювані реформи в напрямі децентралізації влади, одним із найважливіших носіїв соціального інтересу є така соціально-територіальна спільнота як територіальна громада. За Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, котрі мають єдиний адміністративний центр [6]. Це дає підстави сприймати інтерес територіальної громади як узагальнену сукупність інтересів її індивідів-членів. М.О. Баймуратов наголошує, такі інтереси явно відрізняються від державних інтересів своїм локалізмом виникнення й реалізації, екзистенційно-онтологічною важливістю для відповідного кола осіб, але не є антагоністичними державним інтересам та не суперечать їм [7, с. 58].

Одним із перших, хто розрізнив інтереси, які в ідеалі повинні узгоджуватися між собою, став Клод Адріан Гельвецій – французький літератор і філософ епохи Просвітництва. Але через те, що на практиці одні інтереси підпорядковують собі інші, цього не відбувається. Суперечливість інтересів різних станів, на думку філософа, ускладнюють нормальний розвиток суспільства. Вихід йому бачився в тому, щоб ці спільноти відмовились від власного інтересу й виступали з погляду інтересу суспільного [8]. Для Гельвеція єдиний шлях до суспільства доброго, справедливого – це узгодження шляхом розумного законодавства особистих та суспільних інтересів. Необхідно, щоб суспільні інтереси стали для громадян особистими, щоб служіння суспільству стало вищим особистим інтересом і пануючою пристрастю. Добродісна людина – це не та, яка жер-

тує своїми звичками та найсильнішими пристрастями заради спільного інтересу, – така людина просто неможлива, а та, чия сильна пристрасть до такої міри узгоджується зі спільними інтересами, що вона завжди змушена бути добродійною [9, с. 87]. В контексті цього І.Ф. Надольний зауважує, основним із завдань формування особистості 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 [9, с. 439–440].

В.І. Шарий, досліджуючи особливості поведінки територіальних громад у системі місцевого самоврядування України, важливою формою стратегічної взаємодії, через яку суб'єкти, власне, мають скоординувати плани реалізації своїх інтересів для того, щоб отримати колективні блага для себе, вважає колективну дію (поведінку) [10, с. 175]. На його думку, вона 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. Крім цього, члени територіальних громад приймають і враховують взаємозалежність, яка існує між ними, під час вибору конкретних дій (поведінки), переслідуючи відповідні інтереси [10, с. 175]. Тобто В.І. Шарий констатує, що відбувається взаємодія соціальних суб'єктів, які прагнуть як до раціональної максимізації переваг, що надає їм відповідна територія, так і до узгодження своїх дій для досягнення спільної вигоди, поступаючись своїми індивідуальними інтересами [10, с. 175]. Між тим, Д.К. Норт зазначає: «Чим різноманітнішими є інтереси, тим менша ймовірність, що особи, які мають будь-який інтерес, зможуть забезпечити його коштом

простої більшості у громаді. Тому зростає ймовірність появи складних форм обміну, пошук нових форм вирішення проблем, пов'язаних зі створенням коаліцій» [11]. За таких обставин інтерес територіальної громади вимагає від окремих її членів відмовитись від власних інтересів і діяти з погляду інтересу спільного. У будь-якому разі, кожен із жителів територіальної громади має визначитися, на які вчинки він готовий піти задля інтересу більшості. Інше питання, чи здатний він узагалі до солідарних дій у загальній справі.

Питання про населення як суб'єкта соціальної активності значною мірою зводиться до оцінки того, наскільки населення в цілому і його окремі групи зацікавлені в участі у вирішенні місцевих проблем і готові його реалізовувати. Мабуть, відсутність діючих механізмів місцевого самоврядування, традиційна недовіра населення до влади й невіра в можливість дієвої участі в управлінні, на переконання дослідників, виробили відповідні стереотипи, соціальну пасивність і смиренність [12]. Тобто саме в діяльності органів місцевого самоврядування вбачається одна із причин низького рівня громадянської активності на місцях. Усвідомлюючи, яке значення має розвиток соціально-політичної активності населення для виведення місцевого самоврядування із затяжної кризи і для подальшого його функціонування на принципах справжньої самостійності, відкритості й демократизму, вважається, що саме інститут місцевого самоврядування має бути зацікавлений на активне порозуміння з його громадянами, виявлення їхніх інтересів і потреб. У зв'язку з цим громадянам мають бути запропоновані відповідні заходи, участь у яких сприяла б ознайомленню з діяльністю місцевих органів влади, основними принципами їх роботи, різними формами та можливостями участі населення у прийнятті рішень на місцевому рівні тощо.

Інтерес територіальної громади – передусім, це усвідомлена потреба населення у сприятливому життєвому середовищі, в якому воно почувало б себе впевнено й комфортно. Його створення та підтримання забезпечується наявною системою органів місцевого самоврядування. Однак таке

можливо лише у разі публічного визнання інтересу територіальної громади, надання йому статусу загального для чинної системи місцевого самоврядування в межах відповідної території. Це зумовлено тим, зауважує М.О. Баймуратов, що територіальна громада внаслідок об'єктивних причин не може здійснювати перманентне й цілеспрямоване управління локальними процесами в межах адміністративно-територіальних одиниць (виняток, як виявляється, складають форми самоорганізації населення, в межах яких вирішує свої потреби тільки частина членів територіальної громади) з метою реалізації питань місцевого значення. Підтвердженням цього є різнорівневі й різноцільові (різнотелеологічні) інтереси жителів конкретних населених пунктів – членів територіальних громад, які в межах порівняно великої території (село, селище, місто) без управлінської ланки практично не піддаються координації та іншому управлінському впливу. Звідси набуває об'єктивного характеру необхідність формування представницьких органів територіальної громади, які, будучи сформовані самою громадою з її членів, могли б у концентрованому вигляді відбивати її інтереси з метою їх подальшого вирішення [13, с. 278]. Політика партнерства дозволяє сторонам дійти згоди щодо кінцевого змісту інтересу територіальної громади, засобів його забезпечення та способів реалізації, ефективність яких великою мірою зумовлюють рівень добробуту населення громади, розвиток її території. Її відсутність позбавляє жителів громади бажаного, зумовлюючи цим їх відповідну поведінку. Як наслідок, виникає недовіра до обранців від громади, зростає напруга в суспільстві. Подальше їх переобрання на чергових виборах кардинально ситуацію не змінює. Причин цьому декілька. Аналіз публікацій за останній час дозволяє виділити деякі з них. Так, В.О. Баранов проблему вбачає в тому, що місцеву владу, як правило, тепер представляють ставленики партій, які фактично такими не є. Слухняна більшість відірвана від інтересів громади, вона вирішує проблеми олігархів [7, с. 95]. На думку О.О. Бутник, ефективній взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства перешкоджають непрозорість діяльності органів виконавчої

влади та органів місцевого самоврядування, складність виконання функції громадського контролю за їхньою діяльністю, недостатнє залучення членів територіальних громад до процесу ухвалення управлінських рішень. Як наслідок, раціональні ідеї активної частини громадськості часто не лише не доходять до адресата, спроможного їх реалізувати, але й наштовхуються на спротив місцевих посадових осіб [7, с. 32]. На переконання М.Г. Левчук, успішне функціонування будь-якого соціального інституту можливе лише за умови, що його діяльність підтримується широким громадським загалом [14]. О.О. Майданник вважає, що місцеве самоврядування може ефективно здійснювати свої функції лише за умови гармонійного поєднання безпосередньої і представницької демократії [7, с. 40]. Вона наголошує, що головними завданнями реформування місцевого самоврядування в Україні є розвиток місцевої демократії та модернізація його організаційної основи. Це досягається через розширення можливостей територіальних громад участі в управлінні питаннями місцевого значення, підвищення здатності органів і посадових осіб місцевого самоврядування реагувати на щоденні потреби населення, налагоджувати співпрацю із ним й організувати соціально-економічний розвиток відповідних територій [7, с. 41].

Для України, як демократичної держави, залучення громадськості до управління не є новим явищем у місцевому самоврядуванні. Відповідні положення про механізми місцевої демократії та прямої участі закладені в багатьох законах, зокрема і в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», яким передбачені такі форми безпосереднього волевиявлення територіальних громад як місцеві вибори, референдуми, загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання. Однак, незважаючи на це, проблема залишається нерозв'язаною, про що свідчить зміст Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Найбільш складною ланкою в цьому питанні слід вважати дефіцит саме демократичної практики в діяльності органів місцевого самоврядування.

**Висновки і пропозиції.** Суперечливість інтересів влади і громади примушує до пошуку та законодавчого закріплення механізмів, які б дозволили встановити баланс між такими інтересами, знайти компроміс та прийняти найбільш прийнятне для усіх зацікавлених сторін рішення. Звідси виникає необхідність зрозуміти, в чому криється така суперечливість, яка її істинна природа. Орієнтуючись на європейський досвід, одним із важливих кроків на шляху до досягнення взаємокорисного рішення в умовах децентралізації, як вбачається на сьогодні, є діалог між владою та громадою. Однак варто розуміти, що його дієвість можлива лише в умовах розвинутої системи демократичного управління місцевого самоврядування й активного громадянського суспільства. Очікування позитивних змін у цьому напрямі спонукають до, з одного боку, впровадження та імплементації в Україні принципів демократичного врядування на місцевому рівні визначених Стратегією інновацій та належного врядування на місцевому рівні, рекомендованого до впровадження 15ю сесією Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве й регіональне управління (м. Валенсія, 15–16 жовтня 2007 р.), затвердженого Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 р., з іншого – розвитку таких форм місцевої демократії, за яких жителі можуть висловити свою думку з різних питань не від виборів до виборів, а повсякчас.

### Список використаної літератури:

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (зі змінами та доповненнями станом на 01.01.2020 р.). URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 24.02.2020).
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад) від 26.03.2002 р. № 6-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-02> (дата звернення: 24.02.2020).
3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територі-

- альної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 24.02.2020).
4. Подольська Є.А. Філософія. Підручник. Київ : Фірма «Інкос», Центр навчальної літератури, 2006. 704 с.
  5. Таран В.О., Зотов В.М., Резанова Н.О. Соціальна філософія : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2009. 272 с.
  6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. С. 170.
  7. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості : *Тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Київ, 08 грудня 2017 р.). Київ : ТОВ «Підприємство ВІ.ЕН. ЕЙ», 2017. 148 с.
  8. Аверина О.М. Политический интерес как категория социальной философии : дис. ... канд. филос. наук: 09.00.11 / Московский педагогический государственный университет. Москва. 1999, 170 с. URL: <http://www.dslib.net/soc-filosofia/politicheskij-interes-kak-kategorija-socialnoj-filosofii.html> (дата звернення: 02.03.2020).
  9. Філософія: навчальний посібник / за ред. І.Ф. Надольного. Київ : Вікар, 1997. 584 с.
  10. Шарий В.І. Сутність інтересів і поведінки територіальних громад у системі місцевого самоврядування України. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України*. 2011. Вип. 2. С. 166–177.
  11. Норт Д.К. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. Москва : Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.
  12. Гальченко В.В. Актуальные проблемы развития социальной активности населения на местном уровне. *Научный интернет-журнал «Мир науки»*. 2013. Выпуск 4. URL: <https://mir-nauki.com> (дата звернення: 04.03.2020).
  13. Погорілко В.Ф., Баймуратов М.О., Бальций Ю.Ю. та ін. Муніципальне право України: Підручник / за ред. М.О. Баймуратова. Київ : Правова єдність, 2009. 720 с.
  14. Левчук М.Г. Взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в умовах децентралізації державно-управлінських послуг. *Державне управління: теорія і практика*. 2008. № 1. URL: [www.academy.gov.ua/ej7/doc\\_pdf/levchuk.pdf](http://www.academy.gov.ua/ej7/doc_pdf/levchuk.pdf) (дата звернення: 14.03.2020).

**Melenyuk V., Pryshliak M. On reconciling the interests of local governments as an objective necessity in a context of decentralization**

*In the context of reforming local self-government and territorial organization of government in Ukraine, attention is drawn to interest of territorial community as a relatively independent type of social interest related to local self-government. The proposed article defines the substantive specificity of interest of territorial community, emphasizes the peculiarities of its formation, emphasizes that collective interaction is very important in the context of reaching an agreement between the members of territorial community on its final content. At this stage, each of the residents of territorial community determines what concessions he is prepared to make for the benefit of the public. It is proved that collective interaction is possible only when the population or its separate groups are interested in participating in solving local problems and are ready for it in practice. It is established that the level of sociopolitical activity of the members of territorial community in the conditions of modern transformations is mainly determined by the activity of the local self-government bodies. It is stated that the necessity of giving interest of territorial community the status of general for the whole system of local self-government requires appropriate interaction from its carrier and representative body of the community. It is noted that any influence on interest of territorial community by its representative body invariably leads to its transformation, and hence to social tension in society. It is concluded that the conflicting interests of the authorities and the community compel the search and legislative consolidation of mechanisms that would allow to strike a balance between such interests, find a compromise and make the most appropriate decision for all stakeholders. Hence, the need to understand what is at stake in such a contradiction, which is its true nature. Focusing on the European experience, one of the important steps towards a mutually beneficial solution in the context of decentralization, as seen today, is a dialogue between the authorities and the community. It is noted that its effectiveness is possible only in the conditions of the developed system of democratic governance of local self-government and active civil society.*

**Key words:** territorial community, interest of territorial community, coordination, social activity, representative body of territorial community.