

упр.; спец. 25.00.04 “Місцеве самоврядування” / Плющ Руслан Миколайович. – К., 2006. – 36 с.

9. Сурмін Ю. П. Критерії вибору оптимального шляху вирішення проблеми державного управління / Сурмін Ю. П., Штика Л. Г., Гогіна Л. М. // Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – С. 357 – 358.

Рецензент: Серьогін С.М., д.держ.упр., професор.

УДК 352: 351.96

Підкуйко О.О.,

аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління
містом Національної академії державного
управління при Президентіві України

КОНЦЕПТУАЛЬНО-ПОНЯТІЙНІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

У статті розкрито концептуально-понятійні основи та визначено основні напрями забезпечення розвитку територіальної громади.

В статье обоснованы концептуально-понятийные основы и определены основные направления обеспечения развития территориальной общины.

In the article is shown conceptual-notion bases and identify areas to ensure the development of territorial communities.

Постановка проблеми. За два десятки років функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні завдання забезпечення його розвитку не втратило своєї актуальності. Наразі у державі формуються основи для його реформування згідно сучасних суспільних потреб. Ефективна політика у цьому напрямі потребує надійного наукового підґрунтя, а одним із найважливіших наукових завдань є формування концептуальних засад та відповідного понятійного апарату забезпечення розвитку територіальної громади, зокрема з двох боків: як первинного суб'єкта місцевого самоврядування та як об'єкта діяльності органів публічної влади. Реалізація цього завдання є основою не тільки для подальших наукових розвідок, але й для практичного застосування, зокрема для розробки сучасних моделей і технологій здійснення місцевого самоврядування, удосконалення його правового та організаційного забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Різним аспектам функціонування територіальної громади присвячено нові наукові праці О.М.Крутій (проблеми діалогу у системі місцевого самоврядування), В.М.Кузьміна (інтеграційне управління територіальною громадою), О.М.Макаренка

(реалізація людського потенціалу територіальної громади), С.А.Могильного (інноваційні форми діяльності територіальної громади). Механізми волевиявлення територіальної громади досліджували О.В.Батанов, В.В.Боднарєнко, О.Ю.Мороз, М.В.Лациба та ін. Теоретико-методологічні підходи до забезпечення розвитку територіальних громад стали предметом досліджень О.О.Бабінової, В.С.Колтун, В.В.Корженка, В.С.Куйбіди, О.Г.Лиски, В.В.Мамонової, Ю.П.Шарова та ін. Проте комплексне дослідження концептуально-понятійних основ забезпечення розвитку територіальної громади досі не проводилося. Також слід відзначити зменшення протягом останніх років кількості наукових праць, присвячених проблемі територіальної громади.

Мета статті – на основі аналізу понятійного апарату нормативно-правових і наукових джерел визначити основні поняття і напрями забезпечення розвитку територіальної громади.

Виклад основного матеріалу. Формування теоретичних основ забезпечення розвитку територіальної громади передбачає насамперед розкриття та аналіз базових категорій у такій послідовності: "територіальна громада", "розвиток територіальної громади", "забезпечення розвитку територіальної громади".

В тлумачному словнику української мови "громада" визначається як група людей, об'єднаних спільністю становища, інтересів [7, с.144]. Термін "територіальна громада", окрім спільності становища та інтересів людей, враховує ще й територіальний чинник. Так, стаття 140 Конституції України визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села або добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в рамках Конституції і законів України.

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" конкретизує конституційне визначення і під територіальною громадою у ньому розуміються "жителі, які об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр". Дане поняття виходить з необхідності правового визначення об'єкта і територіальних меж діяльності органів публічної влади, а також закріплення за ними відповідних повноважень. Відтак, воно має яскраво виражений адміністративний характер.

У понятті враховується така вимога до членів територіальної громади як постійність проживання, що дає право на вчинення нею певних правових дій. Згідно ст. 3 Закону України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні", місце проживання – це адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком понад шість місяців на рік. Згідно ст. 6 цього Закону громадянин України, а також іноземець чи особа без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, зобов'язані протягом десяти днів після прибуття до нового місця проживання зареєструвати місце проживання [1].

Отже, членами територіальної громади можуть бути усі громадяни, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, однак брати безпосередню участь у здійсненні місцевого самоврядування можуть лише особи, зареєстровані у відповідному порядку на території певної адміністративно-територіальної одиниці. У цьому контексті І. М. Лисенко визначає і саме поняття територіальної громади. На думку науковця, територіальна громада – це спільність людей, об'єднана сталими взаєминами, проживаюча на певній території що здійснює самоврядування через місцеві референдуми, загальні збори, органи місцевої представницької влади (сільські, селищні, міські ради і так далі), органи самоорганізації населення та інші об'єднання громадян з метою реалізації своїх інтересів [4, с.374].

Окрім адміністративного аспекту, територіальна громада може мати і більш широке значення, враховуючи географічні, інформаційні, історичні, економічні, політичні, релігійні, соціальні та ін. чинники. В Енциклопедії державного управління, що вийшла у світ в 2011 р., вона визначається як спільнота людей, об'єднаних різноманітними стійкими формальними та неформальними зв'язками, які обумовлені спільним проживанням у межах села, селища, міста. Поняття територіальної громади також використовують щодо осіб, які мешкають у частині населеного пункту (вулиця, мікрорайон, район у місті), чи навпаки, проживають у межах об'єднань адміністративно-територіальних одиниць [2, с.378-379]. Таким чином, територіальна громада – це складна соціальна система, що складається з різних підсистем та багатогранне суспільне явище.

Очевидно, що стан територіальної громади ніколи не буває статичним, він завжди знаходиться у процесі розвитку. За Вікіпедією розвиток – це необоротна, спрямована, закономірна зміна матеріальних і ідеальних об'єктів. У результаті розвитку виникає новий якісний стан об'єкта, що виступає як зміна його складу або структури (тобто виникнення, трансформація або зникнення його елементів або зв'язків) [6].

Узагальнюючи філософські підходи до бачення розвитку, О. О. Кузнецова підкреслює, що принципи розвитку розкриваються через закони діалектики, а саме: закон взаємного переходу кількісно-якісних змін дозволяє усвідомити як розвиток органічно поєднує в собі безперервне і перервне (безперервність у розвитку системи відображає її відносну стабільність, а переривчатість – форми її переходу у нову якість); закон єдності і боротьби суперечностей розкриває витоки протиріч, тобто як ціле може поєднувати у собі протилежні властивості; закон заперечення заперечення дозволяє з'ясувати спадкоємність у розвитку [3, с.228-229].

За спрямованістю розвиток може бути прогресивним і регресивним. Прогресивний – це поступальна хода від нижчого до вищого, від простого до складного; рух вперед, поліпшення в процесі розвитку. Регресивний – це перехід від вищих форм розвитку до нижчих; занепад в розвитку чого-небудь, рух назад; зміна до гіршого; протилежність прогресу. Так, сьогодні

ряд сільських територіальних громад характеризується регресивним розвитком, тобто погіршуються його соціальні та економічні показники.

За характером змін розвиток може бути екстенсивним (еволюційним) та інтенсивним (трансформаційним). Екстенсивний розвиток забезпечується підвищенням ефективності існуючих форм функціонування територіальної громади, а інтенсивний розвиток – виникненням нових форм, тобто базується на інноваційних засадах.

В економічній науці розрізняють категорії "розвиток" і "зростання". Якщо розвиток включає у себе як кількісні, так і якісні зміни, то зростання базується лише на кількісних змінах об'єкта. Зважаючи на специфіку функціонування територіальної громади, вважаємо, що застосування для її характеристики поняття "зростання" є некоректним.

У деяких наукових працях йдеться про розвиток адміністративної одиниці, що відрізняється від поняття розвитку територіальної громади. Р. Приходько розглядає його як багатовекторний процес, який, насамперед, поділяється на дві основні складові: економічну і соціальну, поєднання яких і визначає успішність розвитку. Розвиток як поліпшення, на відміну від виживання чи стагнації, передбачає такі зміни, що забезпечують усьому населенню більш широкі можливості користування суспільними благами. Розвиток адміністративної одиниці спрямований на досягнення високої якості життя місцевого населення, забезпечення підвищення ступеня соціальної справедливості й рівності можливостей, особистої свободи [5]. Згідно цього поняття населення розглядається як один з об'єктів управління, а також не має об'єднуючої та суб'єктної компонент.

З поглибленням глобалізації все більше говориться про екзогенний розвиток, тобто який визначається зовнішніми чинниками: законодавче забезпечення, зовнішні економічні, культурні, політичні та інші. В свою чергу, прогресивність чи регресивність екзогенного розвитку суттєво визначається ендегенним розвитком, тобто внутрішнім потенціалом територіальної громади. Саме на внутрішньому потенціалі територіальної громади базується її сталий розвиток. В даному аспекті потенціал територіальної громади проявляється у її здатності розв'язувати суперечності свого ж функціонування, насамперед, шляхом самоорганізації та участі громади у формуванні політики місцевого розвитку.

Отже, у цілому розвиток територіальної громади як складної соціальної системи представляє собою процес її переходу у новий стан, який характеризується зміною структури потреб та інтересів територіальної громади. Саме поняття є нейтральним, тобто не передбачає прогресивність чи регресивність розвитку. За змістом цей розвиток складається з різних соціальних, політичних, економічних та ін. процесів, які в сукупності ведуть до зміни загального потенціалу громади.

На підставі вищезазначеного, виходячи з суспільно-правової природи територіальної громади та з позицій управління, її розвиток слід забезпечувати у трьох основних напрямках, зокрема як:

1) елемента системи місцевого самоврядування (розвиток носить загальносистемний характер і стосується усієї держави);

2) суб'єкта місцевого самоврядування, який вирішує питання місцевого значення через відповідні законодавчо визначені механізми (розвиток носить загальний характер і може стосуватися як територіальних громад та їх об'єднань, так і держави загалом);

3) носія економічних, політичних, культурних, релігійних, інформаційних та інших інтересів (специфічний розвиток).

Щодо першого напрямку необхідно відзначити, що він суттєвою мірою залежить від стратегічних орієнтирів розвитку держави, визначення у ньому ролі місцевого самоврядування та відповідної державної політики.

Другий напрям залежить як від відповідної державної політики, так і від сформованості територіальної громади, об'єднаної не лише певними інтересами, але й організаційно-правовими діями щодо їх задоволення.

Третій напрям визначається особливостями певної території та інтересами її громади. Незважаючи на гетерогенність територіальної громади, широке розмаїття інтересів і потреб її членів, у переважній більшості населення значна частина інтересів збігається. Це обумовлено спільними потребами мешканців у безпечних умовах проживання, праці та відпочинку, наявності розвиненої мережі соціальних і культурних закладів, високому рівні благоустрою певного населеного пункту, належному функціонуванню єдиних для всієї територіальної громади комунальних систем тепло-, водо-, електропостачання, водовідведення, транспорту тощо. Колективні інтереси членів територіальної громади, що виникають у результаті їх спільного проживання та діяльності на відповідній території, обумовлюють необхідність взаємодії людей. Специфіка інтересів територіальної громади обумовлена особливостями середовища життєдіяльності її членів (соціальні, економічні, культурні, політичні, екологічні, географічні та ін. чинники) [2, с.378].

Аналізуючи розвиток територіальної громади, слід враховувати не тільки тверді чинники, такі як збільшення території, демографічні показники, обсяги виробництва, розвиток інфраструктури і т. ін., але й якісні зміни, які стосуються нематеріальної складової життя територіальної громади. Сьогодні суб'єктивні фактори стають все більш впливовими щодо розвитку.

З урахуванням зазначеного, забезпечення розвитку територіальної громади можна визначити як управлінське та нормативно-правове забезпечення життєво важливих потреб та інтересів територіальної громади, створення необхідних умов для її волевиявлення у реалізації своєю діяльністю власних інтересів у межах чинного законодавства. Усі відповідні методи умовно можна розділити на правові, адміністративні та управлінські.

Систематизацію складових розвитку територіальної громади можна представити таким чином (рис.1).



Рис.1 Концептуально-понятійні основи забезпечення розвитку територіальної громади

В умовах посилення глобалізаційних процесів та екзогенних впливів важливим завданням кожної територіальної громади є збереження її соціальної структури та забезпечення сталого розвитку на інноваційних засадах. На нашу думку, найбільш проблемними ланками для виконання цього завдання в Україні на сьогодні є такі:

- застаріле законодавство, що не забезпечує достатньої для ефективного вирішення питань місцевого значення автономії органів місцевого самоврядування;
- невідповідність організаційно-фінансових можливостей органів місцевого самоврядування потребам розвитку територіальних громад;
- невелика практика безпосередньої участі територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Поняття розвитку територіальної громади пов'язане з низкою понять, що характеризують походження розвитку, його направленість, ресурсне забезпечення, напрями і методи забезпечення, результати та ін. Дане поняття пропонується розуміти як управлінське та нормативно-правове забезпечення життєво важливих потреб та інтересів територіальної громади, створення

необхідних умов для її волевиявлення у реалізації своєю діяльністю власних інтересів у межах чинного законодавства.

Визначено три головні напрями забезпечення розвитку територіальної громади:

- 1) як елемента системи місцевого самоврядування держави;
- 2) як суб'єкта місцевого самоврядування, який вирішує питання місцевого значення;
- 3) як носія економічних, політичних, культурних, релігійних, інформаційних та інших інтересів.

До числа питань, що потребують додаткового дослідження з приведеної проблематики, слід віднести забезпечення функціонування і розвитку територіальних громад в умовах посилення дії екзогенних чинників.

Використані джерела інформації:

1. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11 грудня 2003 р. №1382-IV // *Голос України* від 27.01.2004. – № 15
2. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. колегія : О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін. ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2011. – 408 с.
3. Кузнецова О. О. Змістовні ознаки територіального розвитку / О. О. Кузнецова // *Демократичне врядування: наука, освіта, практика : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 29 трав. 2009 р. : у 4 т. / за заг. ред. В. П. Приходька, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2009. – Т. 3. – С. 228-229*
4. Лисенко І. М. Територіальна громада в системі громадянського суспільства / І. М. Лисенко // *Науковий вісник "Гілея". – 2009. – Вип. 28. – С. 362-372.*
5. Приходько Р. Соціальний розвиток територіальних громад: стан та шляхи вдосконалення / Р. Приходько // *Державне управління та місцеве самоврядування : Збірн. наук. пр. – Вип. 1 (1). – 2009. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2009-01/Prikhodko.pdf*
6. Розвиток / Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/Розвиток>
7. Тлумачний словник української мови. / Укладачі Ковальова Т.В., Коврига Л.П. / – Харків: Синтекс, 2002. – 672 с.

Рецензент: Дегтярьова І.О., к. держ. упр., доцент.