

УДК 352:323.382

**О. О. ПІДКУЙКО**

## **ПОТЕНЦІАЛ САМОВРЯДУВАННЯ СУЧАСНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ПІДХІД**

*Розглянуто основні методологічні питання зміцнення і використання потенціалу територіальної громади в умовах сучасного суспільства. Розкрито зміст поняття “потенціал самоврядування територіальної громади”; уточнено визначення поняття “територіальна громада”.*

*The article disclose the contents of the concept “potential self-government of the local community” and clarifies the definition of “territorial community”. The main methodological issues for strengthening and harnessing the power of the local community in a modern society.*

Підвищення рівня та якості життя українських громадян, створення сприятливих умов для функціонування територіальних громад України, застосування методів зміцнення й ефективної реалізації місцевого самоврядування стають усе необхіднішими, адже багато зарубіжних країн, у тому числі сусідні, демонструють поживалений економічний та соціальний розвиток. У XXI ст., окрім політичних, економічних, соціальних та інших внутрішньодержавних факторів, особливо активно на функціонування територіальної громади впливають зовнішні фактори, пов'язані з глобалізацією, що надає територіальним громадам можливості для прискорення розвитку, але також створює певні загрози щодо ефективного функціонування. Очевидно, що в умовах територіальної конкуренції за ресурси кожна територіальна громада має забезпечити відповідні її потребам сприятливі умови для залучення певних інвестицій, функціонування економічних суб'єктів, покращення якості публічних послуг, людського розвитку та ін., але практика свідчить про невеликі зрушення в цих питаннях. Це, у свою чергу, потребує дослідження суті потенціалу самоврядування територіальної громади та визначення підходів до його ефективного використання в сучасних умовах. Отже, ця проблематика має як теоретичне, так і практичне значення.

Вагомий внесок у розроблення питання територіальної громади зробили О. Баганов, М. Баймуратов, О. Бойко-Бойчук, О. Захарченко, В. Мамонова, В. Рубцов, А. Селіванов та інші українські та зарубіжні науковці. Більшість наукових праць присвячено правовим аспектам функціонування територіальної громади, при цьому ще відсутній комплексний підхід до визначення здатності цього соціального утворення самостійно вирішувати місцеві проблеми та питання, що впливають на життєдіяльність територіальної громади. Тобто йдеться про реалізацію потенціалу самоврядування територіальної громади.

Метою статті є теоретико-методологічне обґрунтування потенціалу самоврядування територіальної громади, умов його формування та реалізації на сучасному етапі розвитку Української держави.

Для з'ясування потенційних можливостей територіальної громади необхідний комплексний підхід, який допоможе врахувати більшість складних взаємозв'язків і взаємозалежностей, дасть змогу побачити чинники, що впливають на підвищення ефективності її функціонування як інтегрального цілого.

У Тлумачному словнику української мови категорія “потенціал” серед низки інших тлумачень визначається як “сукупність усіх наявних засобів, можливостей, продуктивних сил і т. ін., що можуть бути використані в якій-небудь галузі, ділянці, сфері”, та як “приховані здатності, сили якої-небудь діяльності, що можуть виявитись за певних умов” [8, с. 477]. Виходячи з цього, на нашу думку, потенціал самоврядування територіальної громади – це її здатність, а також здатність окремих членів територіальної громади вирішувати питання місцевого значення і впливати на культурний і соціально-економічний розвиток території. Загалом цей потенціал визначається взаємовідносинами як у самій громаді, так і громади з іншими суб'єктами територіального розвитку, а також рівнем внутрішньої конвергенції.

Люди чи їхні групи взаємодіють на певній території для досягнення спільних цілей. Але, навіть не взаємодіючи безпосередньо чи не вирішуючи спільно місцеві проблеми, вони впливають на розвиток громади, працюючи на підприємстві чи в установі, користуючись об'єктами інфраструктури, отримуючи послуги, роблячи покупки, навіть просто спілкуючись.

Обгрутовуючи питання потенціалу територіальної громади, слід відмітити, що, поряд із наявністю численних наукових праць з питань місцевого самоврядування, навіть у 2010 р. все ще дискусійними залишаються визначення понять “місцеве самоврядування” та “територіальна громада”, що вносить певні труднощі в розуміння їхнієї сутності. Конституція України та Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначають “територіальну громаду” як сукупність жителів, об'єднаних 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. Але, на нашу думку, розглядати територіальну громаду лише як сукупність жителів – це означає звзити змістовне наповнення цього поняття та поняття “місцеве самоврядування”. Отже, чи можна називати територіальною громадою населення декількох сіл і селищ, якщо потреби одного населеного пункту можуть дуже відрізнятися від потреб іншого? Кожен з них має свої економічні, соціальні, культурні, етнолінвістичні та інші особливості, що зумовлює необхідність розроблення і впровадження заходів у кожному поселенні з урахуванням цих особливостей. І якщо сьогодні не відчувається конфлікту між окремими населеними пунктами територіальної громади, у тому числі щодо ресурсів, які виділяються на їхній розвиток, то це є, радше, результат централізованої фінансової системи, невеликого бюджету розвитку територіальної громади та дефіциту активності громад у вирішенні питань місцевого значення. Розуміючи проблематичність активізації територіальних громад у цілому, на нашу думку, в умовах, що існують, слід говорити про активність їхніх соціальних інститутів та економічних суб'єктів.

Якщо ж говорити про міські територіальні громади, то ситуація дуже схожа – інтереси мешканців однієї частини міста часто не збігаються з інтересами мешканців

іншої частини. Спільних інтересів також буде менше, але вони будуть більш складними за своєю структурою і потребуватимуть більших ресурсів (транспортна, обслуговуюча інфраструктура, заклади культури, парки тощо). Поряд з цим спільними потребами і сільських і міських громад, попри наявні відмінності, усе ще залишаються питання якісного водопостачання, вивезення та утилізації побутових відходів, забезпечення надійними енергоносіями, удосконалення транспортних послуг та ін. Але лише наявність їх не визначає територіальну громаду як таку соціальну цілісність, що може самостійно та узгоджено вирішувати певні місцеві питання. Тому в цій статті під територіальною громадою розумітимемо не тільки населення території сільської, селищної чи міської ради, а й окремі населені пункти, квартали в містах, райони в містах із районним поділом тощо, тобто населення, яке об'єднане не тільки місцем спільного проживання, а й спільними потребами та інтересами.

Не випадково О. Батанов важливою ознакою територіальної громади вважає соціально-демографічну взаємодію, тобто сусідські відносини, спільні правила та норми поведінки, відчуття належності та співпричетності до подій у громаді, психологічну ідентифікацію інтересів людини з інтересами спільноти, єдиними морально-етичними цінностями. На його думку, лише подібне соціальне сполучення у верствах населення дає можливість зрозуміти таку соціальну кумуляцію, а звідси і соціальну спрямованість, зміст муніципальної діяльності територіальних громад [3]. Разом із тим на сьогодні ця ознака не реалізується значною мірою, що зумовлюється низкою об'єктивних і суб'єктивних факторів. Це, так би мовити, ідеальний образ територіальної громади, досягти рівня якого в реальному житті майже неможливо.

Однією з головних причин цьому є те, що попри багатовікову історію українського місцевого самоврядування в радянську добу традиції самоврядності не знайшли свого належного застосування, а питання місцевого значення хоча й вирішувались, але без участі територіальних громад, що вплинуло на усвідомлення громадянами своєї причетності до організації місцевого життя і важливості суспільної консолідації. Очевидно, що не сприяли зміцненню потенціалу самоврядування й інші історичні та соціально-економічні фактори. У роки незалежності також не відбулось суттєвих зрушень; за наявних правових, фінансових та організаційних умов це була лише початкова школа здійснення місцевого самоврядування. Функціонуючи за державницькою теорією, нинішня система місцевого самоврядування не розв'язує завдання спільного вирішення місцевих питань, зберігаючи радянські форми діяльності і надто повільно формуючи нові, продиктовані сучасними суспільними потребами і тенденціями. Сьогодні функціонування українських територіальних громад характеризується такими особливостями:

- політичною нестабільністю та “зародковим станом” політичних відносин на місцевому рівні;
- переважною зумовленістю поведінки людей матеріальними цінностями, споживанням різноманітних товарів і послуг;
- індивідуалізацією та схильністю людей до самостійного вирішення своїх проблем;
- невисоким рівнем довіри до органів влади, у тому числі до органів місцевого самоврядування, які люди обирають;
- нерозвиненістю громадського сектора та ін.

Навіть органи місцевого самоврядування, які мають бути зацікавлені в розвитку місцевого самоврядування, часто не вживають необхідних заходів для цього, а лише очікують, що держава створить кращі умови для їхньої діяльності. У таких умовах говорити про значний потенціал самоврядування сучасних територіальних громад є надто складним завданням. Необхідна нова ідеологія самоврядування, упровадження якої потребує багато років і зацікавленості центральних органів влади. Однак сучасні політичні процеси ускладнюють реалізацію подібних довгострокових проєктів, натомість суспільство очікує швидких змін. Як справедливо зазначає Л. Нагорна, на тлі жорстких політичних та ідеологічних протистоянь виявилися паралізованими всі ті чинники, які в сукупності могли б оздоровчо вплинути на стан суспільної свідомості. Насаджувана політичними елітами механічна орієнтація на запозичення готових зразків суспільної організації, прихильність до різного роду “матриць” неймовірно звузила спектр можливостей для самореалізації людини [5, с. 186].

Виходячи з циклічності суспільного розвитку можна припустити, що з часом ці особливості набудуть нових ознак, а людські потреби характеризуватимуться більш високим рівнем соціалізації. Підтвердженням цього є висновок П. Шрьодера: “...у всьому світі процес посилення демократизації супроводжується зміною цінностей, що знаходить свій вияв і в очікуваннях та вимогах суспільства стосовно результативності управління” [9, с. 5]. Водночас для формування нової, більш ефективної моделі місцевого самоврядування та державного управління в Україні потрібні більш конкретні й адресні суспільні запити, для чого, знову ж таки, необхідна суспільна консолідація. Очевидно, що ця консолідація починається на локальному рівні й за певних умов.

Формування територіальної громади як суб’єкта місцевого самоврядування, замовника робіт і послуг, потребує налагодження горизонтальних зв’язків у процесі вирішення місцевих проблем та в заходах, пов’язаних з різними сторонами життя громадян. У цьому аспекті дуже актуальними є всі заходи, які об’єднують людей. Вони є передумовою формування територіальної громади як суб’єкта вирішення питань місцевого розвитку. Місцеве ж самоврядування виступає як інтегративний фактор: воно об’єднує людей, які мешкають на відповідній території. При цьому, без зміцнення потенціалу органів місцевого самоврядування, зокрема ресурсного, малоімовірно швидке підвищення потенціалу сучасної територіальної громади. Потрібен предмет активізації, яким може бути певна проблема чи певні можливості, які є реальними для громади. Серед іншого, це зумовлює потребу якісно нової політики держави щодо місцевого самоврядування.

Критерієм визначення рівня потенціалу самоврядування територіальної громади є наявність і функціонування на її території органів самоорганізації населення, громадських об’єднань, політичних партій та інших суспільних утворень. Що більше інститутів громадянського суспільства, різноманітних колективів людей, об’єднаних спільними інтересами і що вони активніші, що більше різноманітних контактів, то більший потенціал територіальної громади до розвитку і самостійного вирішення місцевих проблем.

Але навіть окремі особистості можуть надати сильні імпульси до змін – шляхом залучення приватних інвестицій на територію територіальної громади, культурними

акціями, особистим прикладом організації свого життя та ін. Можна сказати, що останній є більш важливим за інші, оскільки відбиває рівень культури життєдіяльності на певній території та характеризується синергічним ефектом – як щодо негативних прикладів, так і щодо позитивних. Це актуалізує потребу впровадження в життя громад нових соціокультурних цінностей, які б позитивно впливали на поведінку членів територіальної громади.

На думку О. Захарченко, для забезпечення участі територіальних громад у місцевому самоврядуванні необхідний достатньо високий рівень політичної культури, розвиток традицій впливу громадян на вироблення та реалізацію політики, наявність матеріальної бази та активність громадських лідерів [4]. Сьогодні ж спостерігаємо надзвичайну пасивність громадян, особливо по малих і середніх селах. Велика кількість місцевих громад занепадає, особливо в сільській місцевості, а населення, що залишається, деградує або мігрує [3, с. 273].

Дійсно, бажання людини отримувати більш якісні суспільні послуги, поряд зі стрімким економічним розвитком міст, появою нових технологій в агропромисловому комплексі та на промисловому виробництві, призводять до міграції трудового населення в більш розвинуті населені пункти, унаслідок чого покинуті території слабшають. Як результат, українське село в його традиційному вигляді зникає. А втім саме на цьому рівні можна говорити про територіальну громаду як про групу людей, об'єднаних не тільки проживанням на певній території, а й спільними інтересами, які можуть бути реалізовані спільними зусиллями, тобто могла б спрацювати громадська теорія місцевого самоврядування. Проте тенденції суспільного розвитку свідчать про поступову втрату актуальності цієї теорії, залишаючи її лише для дискусій щодо природи місцевого самоврядування.

Виходячи з тенденцій суспільного розвитку, сучасна концепція місцевого самоврядування має ґрунтуватись на визнанні особливої ролі людини, лідерства та знань, які можуть відігравати панівну роль у розвитку місцевого самоврядування та забезпеченні життєдіяльності людини. Вона відповідає дуже популярній сьогодні у світі концепції сталого розвитку, яка “виходить з необхідності забезпечення пріоритетного розвитку людини в інтересах людини і власними силами людини в гармонії з навколишнім середовищем” [6, с. 79].

Для якісної трансформації територіальної громади слід змінити умови життя і діяльності людини, формуючи принципово нове соціальне оточення, з яким пов'язуються перспективи розвитку суспільства. Тому в основу стратегії розвитку територіальних громад, на нашу думку, важливо покласти принцип людського розвитку. При цьому серед найголовніших питань є питання формування культурного середовища, сприятливого для формування і реалізації людських здібностей, бо саме вони є суттєвим джерелом розвитку суспільства. Це підтверджує і весь попередній період розвитку світової цивілізації, який свідчить, що найбільш пріоритетними цінностями, які забезпечують соціальний та економічний прогрес суспільства, є освіта й культура. Чому, наприклад, “афінська драма” і “єврейські академії” фінансувалися коштами, які могли б бути витрачені, перш за все, на нагальні житлові потреби або на медицину? Тому що “драматургія і освіта розглядалися греками і євреями не лише як речі, котрі підвищують ціну громадського

життя, але і як життєві потреби спільного добробуту” [7, с. 509]. Шлях до економічної й культурно розвиненої демократичної держави – у розвитку людини, груп людей, територіальних громад, чи громад, об’єднаних спільними інтересами. “Назріла необхідність здійснення громадянської просвіти, яка стане першим кроком залучення громадян до суспільного життя та вдосконалення культури громадянської активності” [2].

Поняття “потенціал самоврядування територіальної громади” є інтегральним показником рівня розвитку територіальної громади і теоретичним виразом тих якостей, які характеризують її як реального і потенційного суб’єкта дій.

Вочевидь, дружньої територіальної громади, об’єднаної спільними ідеями та відповідальністю за спільні дії сьогодні бути не може, але завжди, у будь-якому колективі, є лідери, або люди, які виконують роль лідерів, люди, які досягли успіхів у певних сферах, мають високий творчий чи комунікативний потенціал. Саме ці люди виступають “збудниками” соціальної свідомості, їхня діяльність сприятиме зміцненню потенціалу територіальних громад. Тому серед найголовніших завдань у сфері місцевого самоврядування є формування людського капіталу на місцевому рівні, а також відповідного культурного й освітнього середовища в населених пунктах, нових цінностей, пов’язаних із соціальним буттям.

Звичайно, кожна територіальна громада має потенціал до ефективного функціонування, але за невідповідного їй потребам і тенденціям місцевого управління чи впливу інших факторів матиме від’ємний потенціал, тобто потенціал кризи. Це особливо актуалізується в умовах обмежених ресурсів, що характеризує сучасний стан територіальних громад.

Для отримання потрібних результатів, спрямування векторів суспільного розвитку в потрібному для духовного, соціального й економічного збагачення українських територіальних громад напрямі необхідна відповідна державна політика та цілеспрямовані дії органів місцевого самоврядування, що потребує окремого дослідження з метою розроблення відповідних інструментів і технологій.

#### Література:

1. *Батанов О.* Територіальна громада – первинний суб’єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О. Батанов // Вісн. Центр. виборч. комісії. – 2008. – № 2 (12). – Режим доступу : [http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2008\\_2/visnik\\_st\\_13.pdf](http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2008_2/visnik_st_13.pdf)
2. *Ваніна А. Я.* Активізація участі громадян у місцевому самоврядуванні / А. Я. Ваніна. – Режим доступу : [nbuv.ua/e-journals/DeBu/2008-1/doc/2/15.pdf](http://nbuv.ua/e-journals/DeBu/2008-1/doc/2/15.pdf)
3. *Ворона П. В.* Активізація участі громад у місцевому самоврядуванні: регіональний аспект / П. В. Ворона // Проблеми формування добродесного, належного місцевого врядування : зб. матеріалів та док. / за ред. М. Пухтинського. – К. : Атіка, 2008. – С. 273–276.
4. *Захарченко О.* Роль громадськості в розвитку місцевого самоврядування: теоретичні аспекти / О. Захарченко. – Режим доступу : [http://www.library.ukma.kiev.ua/elib/NZ/NZV20\\_2002\\_polityk/02\\_zaharchenko\\_o.pdf](http://www.library.ukma.kiev.ua/elib/NZ/NZV20_2002_polityk/02_zaharchenko_o.pdf)
5. *Нагорна Л. П.* Регіональна ідентичність: український контекст : [монографія] / Л. П. Нагорна. – К. : ІПІЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2008. – 405 с.

6. Розвиток міст та містобудівна політика : [монографія] / О. І. Драпіковський, І. Б. Іванова, О. В. Бойко-Бойчук, В. Б. Гройсман ; за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : Вид-во НАДУ, 2009. – 124 с.

7. Сучасна політична філософія : антологія : [пер. з англ.] / упоряд. Я. Кіш. – К. : Основи, 1998. – 575 с.

8. Тлумачний словник української мови / уклад. Т. В. Ковальова, Л. П. Коврига. – Х. : Синтекс, 2002. – 672 с.

9. *Шрьодер П.* Нове публічне адміністрування, або Як досягнути ефективного врядування? / Петер Шрьодер. – К. : Заповіт. – 76 с.

*Надійшла до редколегії 19.01.2010 р.*