

УДК 336:352.074.1

В. С. Сосунівський
аспірант кафедри філософії
Запорізького національного університету

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА: СУТНІСТЬ ТА СОЦІАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ

Децентралізація є однією з основних тенденцій розвитку сучасного соціального простору. Прагнення вдосконалити адміністративно-територіальний устрій є актуальним і для українського суспільства. Це зумовило інтерес дослідників до проблеми територіальної громади, її атрибутів та проблем подальшого розвитку. Донедавна це питання вивчалось здебільшого правниками й економістами (О.В. Батанов, В.В. Кравченко [1], І. Мойсеєнко [2], А.П. Павлюк [3], А.О. Янчук [4] та ін.), але сучасні реалії, зокрема розгортання процесів добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, актуалізують необхідність філософського з'ясування сутності, атрибутів і тенденцій розвитку територіальної громади як невід'ємної складової сучасного соціуму та держави. Вирішення цього завдання і є метою написання статті.

Насамперед з'ясуємо зміст концепту «громада», якому відповідають такі поняття, як *politia* (лат.), *commune* або *community* (англ.), *Gemeinschaft* (нім.). У літературі та словниках даються такі визначення цього терміна:

– форма соціальної (колективної) організації людей, місцева спільнота, місцева організація та частина суспільства; характерна майже для всіх народів. Іноді – натовп дружніх людей [5];

– суспільство, група, товариство; великий предмет; купа [6];

– об'єднання людей, пов'язаних спільними інтересами (наприклад, сімейна, сільська, релігійна, земельна громада) [7];

– природна форма існування людей, пов'язаних органічними узами, яка протистоїть суспільству, і в якій замість органічних зв'язків панують нормативи формалізованого договору між індивідуумами [8].

Можна побачити, що ключовими чинниками у визначенні сутності громади фахівці називають таке: форма соціальної організації; група, об'єднання людей за різноманітними інтересами; природна форма існування людей. Також можна виокремити такі атрибути громади, як традиційність виникнення і функціонування, статус громади як головного елемента господарської і соціальної структури традиційного суспільства, територіальна локалізація та управлінсько-економічна автономія, підґрунтя для формування та існування етнічної спільноти або кількох етнічних груп, певна відкритість щодо процесу відтворення генфонду громади. Громада має внутрішню структуру, яка формується із взаємовідносин окремих груп, що володіють певною економічною самостійністю (правом володіння, користування і розпорядження деякими засобами виробництва, правом користування окремими ділянками землі тощо).

Формування територіальних громад зумовлено певним простором (територією), етнічними, релігійними, демографічними, економічними, соціальними, політичними, ціннісними факторами. Під час визначення сутності поняття «територіальна громада» вітчизняні дослідники, як правило, посилаються на ст. 140 Конституції України, де цей концепт тлумачиться як жителі села чи добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища і міста [12]. Отже, жителі села чи об'єднання сіл, селища або міста є головною ознакою територіальної громади. На нашу думку, на сучасному етапі розвитку соціуму треба уточнити розуміння поняття «жителі». По-перше, близьким за змістом або навіть синонімом є слово «мешканець», яке підкреслює перебування певної особи на цій території деякий час. А термін «житель» часто має такі означення, як тутешній, корінний, південний тощо, утворюючи вже сталі словосполучення – «місцевий житель», «тутешній житель», «корінний житель» тощо. Існує думка, що використання термінів «громада» або «жителі громади» замість наявного у чинній Конституції України іменування «територіальна громада»

або трансформація змісту її статусу значною мірою знецінює як у цілому феномен місцевого самоврядування, так і правове та суспільно-політичне значення його суб'єктної першооснови в аксіологічному, онтологічному, гносеологічному аспектах, значення з погляду генезису місцевого самоврядування, враховуючи, що саме територіальна громада перебуває біля витоків муніципалізму в Україні [1]. Зростання мобільності населення і міграційних потоків у європейських, африканських та східних країнах загострили проблему мігрантів, біженців і переселенців. Особливо це стосується європейських країн. Показовим у цьому аспекті є функціонування територіальної громади італійського острова Лампедуза. В останні роки цей острів перетворився на перевалочний пункт для нелегальних іммігрантів з Африки (відстань від африканського континенту до острова – близько 16 км), які регулярно прибувають на Лампедузу в переповнених човнах і шлюпках у надії переселитись в одну з країн ЄС. Так, у 2008 році на острів (чисельність корінного населення тут близько 6 000 осіб) прибуло понад 23 000 нелегалів. На острові побудовано спеціальні табори для нелегальних іммігрантів, в яких їм надається медична допомога, тимчасове житло, їжа. Однак ці табори з початком європейської міграційної кризи переповнені і тисячі мігрантів, склад яких постійно змінюється, стали сусідами мешканців цієї територіальної громади, вносять новий, іноді дуже небезпечний контент у життя громади [9]. Певні складнощі в повсякденне буття територіальних громад вносять і внутрішні переселенці, які є невід'ємною складовою суспільних потрясінь у сучасному суспільстві. Майже 41 млн. осіб у світі є внутрішніми переселенцями у своїх країнах. Лідери у цьому сумному списку – Ємен, Сирія, Ірак та Україна, в останній – близько 2 млн. внутрішніх переселенців [10]. Формальна процедура прикріплення (реєстрації) людини до тієї або іншої громади не обмежує свободу її пересування і робить концепт «жителі громади» досить змінним і конкретним на певний час. Це наголошує на суперечливому характері спроби розуміти корінне населення тієї чи іншої території сутнісною ознакою територіальної громади. В умовах зростання мобільності населення різноманітні фактори часто радикально змінюють склад і чисельність поселень, особливо в сільських, провінційних, прикордонних регіонах або в містах із підприємством-банкротом, що було єдиним роботодавцем та платником податків на цій території. Урбанізація нівелювала всі аспекти поняття «міська громада» за винятком управлінських та майнових відносин, які стосуються тільки міських топ-чиновників. По суті, місцеве самоврядування здійснювалось в Україні лише на рівні невеликих міських, сільських, селищних територіальних громад, а на рівні регіонів (областей і районів) воно мало і має переважно символічний характер. Слушною є думка, що закону про добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст повинно було передувати внесення змін у Конституцію країни щодо децентралізації влади й адміністративно-територіального устрою України. Перш ніж пояснювати часткове, окреме, необхідно дати тлумачення загального. Потребує з'ясування співвідношення місцевої влади та місцевого самоврядування, їхніх повноважень і принципів взаємодії.

Сутнісною рисою громад різного рівня (місто, село, невелике поселення) є *певна територія*, яка зумовлена адміністративним поділом відповідно до певних нормативно-правових актів держави. Територію у соціально-філософському сенсі можна розуміти як регіон, обмежену частину земної поверхні в природних, державних, адміністративних або умовних межах. Територія є специфічним видом «просторового» ресурсу, площею, географічним розташуванням, природними умовами, господарським освоєнням, об'єктом конкретної діяльності. Ця частина характеризується протяжністю,

об'єктивністю, універсальністю. Територіальний простір відображає порядок розміщення одночасно існуючих об'єктів природної і соціальної інфраструктури. Зазначимо, що згідно з українським законодавством суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є *суміжні* територіальні громади сіл, селищ, міст. Але рівень розвитку суміжних громад неоднаковий, це зумовлює те, що адміністративним центром об'єднаної територіальної громади визначається населений пункт (село, селище, місто), який має більш розвинуту інфраструктуру і розташований найближче до географічного центру території об'єднаної територіальної громади. Таким чином, деякі громади поглинаються більш розвинутими і втрачають свою суб'єктність. Окремі сільські та селищні голови громад, ознайомившись із законом і пов'язаними з ним документами, усвідомили, що в разі об'єднання жителі їхніх громад можуть залишитись без звичних соціальних установ (шкіл, фельдшерсько-акушерських пунктів, закладів культури тощо), а також втратити можливість офіційно звертатись до чиновників із проханням вирішити ту чи іншу проблему на місці, бо будь-які рішення будуть прийматись у «столиці» громади, до якої треба добиратись іноді кілька годин за умови, що з віддаленого населеного пункту громади до «столиці» ходитиме громадський транспорт. Хоча проголошується, що якість і доступність публічних послуг, які надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання [13]. Є побоювання, що в більш вигідних умовах будуть тільки центри майбутніх громад – великі селища і міста, де будуть сконцентровані фінанси, людські ресурси, всі соціальні установи й органи державної влади, а приєднані громади деградуватимуть, а деякі – дуже швидко просто перестануть існувати. Нерозуміння мешканців громад та їхніх керівників цілей і переваг об'єднання зумовлює відмову від цієї активності. Після об'єднання деякі громади змінять свій рівень, бо об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, стане міською територіальною громадою, якщо центром буде визначено селище – селищною, якщо центром буде визначено село – сільською. Згідно із законодавством України механізм добровільного об'єднання громад включає такі процедури: ініціатива сільського, селищного, міського голови про вивчення пропозиції щодо добровільного об'єднання територіальних громад; її громадське обговорення; подання пропозиції до відповідної ради для прийняття рішення на сесії. Механізм відмови від об'єднання громад у законодавстві не прописаний, що передбачає, мабуть, подальше продовження роз'яснювальної роботи серед мешканців таких громад. На наш погляд, процес об'єднання громад має бути вирішений тільки за допомогою місцевих референдумів і мати більший часовий відрізок для здійснення цієї реформи. Мешканці мають чітко знати, які є плюси і мінуси цього об'єднання громад, і тільки вони повинні приймати рішення, а не адміністрація і відповідні ради.

Природно-ресурсний і людський капітал території є об'єктом зазіхань з боку як сусідських громад, так і власних представників бізнесових кіл. Природні ресурси є підґрунтям соціально-економічного розвитку території, досягненням високих соціальних стандартів, комфортних і безпечних умов життєдіяльності мешканців громад. Зазначимо також, що територіальну громаду як адміністративну одиницю держави іноді тимчасово створюють у малорозвинених регіонах до часу, поки не буде досягнуто соціально-економічного, політичного та демографічного зростання настільки, щоб можна було вести такий тип управління, як і в організованих розвинутих регіонах країни. В Україні утворено близько 12 000 територіальних громад, у більш як 6 000 громад чисельність жителів становить менше 3 000 осіб, з них у 4 809 громадах – менше 1 000 осіб, а у 1 129 громадах – менше 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчих органів відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Дотаційність 5 419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70%, 483 територіальні громади на 90% утримуються за рахунок коштів державного бюджету [11]. У 2015 році в

Україні розпочався процес практичного створення об'єднаних територіальних громад. Об'єднані територіальні громади, в яких пройшли вибори й обрано нові органи місцевого самоврядування, отримали нові повноваження та додаткові ресурси на їх виконання. З 1 січня 2016 року об'єднані територіальні громади перейшли на прямі бюджетні розрахунки з Державним казначейством, оминаючи область і район. Але виникли й проблемні питання. Майже третина з усіх об'єднаних територіальних громад (50 громад, 31,4%) мають чисельність населення менше 5 000 осіб, а 4 з них – менше 2 000 осіб [11]. Зазначимо, що створення значної частини об'єднаних територіальних громад відбулось без урахування вимог щодо спроможності отримати додаткові повноваження та ресурси і забезпечити своїм мешканцям надання належної якості послуг та активізувати економічне зростання, оскільки відсутня відповідна інфраструктура.

Соціальне призначення територіальної громади відбивається у такому:

- децентралізація влади, формування спроможності територіальних громад та органів, що ними створюються, ефективно здійснювати надані повноваження;

- розв'язання актуальних проблем соціально-економічного розвитку громади;

- створення сучасної інфраструктури на її території.

У світовій муніципальній практиці використовують різні моделі, типи та системи місцевого самоврядування. На сьогодні у політично стабільних державах склалися власні, багаті у чому унікальні моделі місцевого самоврядування. Внаслідок того, що більшість цих держав пройшли у цілому схожі етапи свого розвитку, виходячи зі спільності їхніх цілей, завдань та інтересів, слід сказати, що всі ці моделі мають багато схожих рис, але не позбавлені і певної індивідуальності. Можна спостерігати схожі моменти закріплення характеру повноважень місцевого самоврядування та його посадових осіб, близькі за змістом і формою механізми взаємовідносин, які виникають між ними, а також державними та муніципальними органами у процесі здійснення місцевого самоврядування тощо. Держава залишає за собою право контролювати здійснення повноважень органами місцевого самоврядування, що є важливим елементом у функціонуванні державного механізму у цілому, активізувати соціально-економічне зростання території громади, зберігаючи єдність діяльності держави та місцевого самоврядування [1].

Важливим моментом під час визначення сутності територіальної громади є *інтерес*. Саме протиріччя між інтересами окремих громад заважає їхньому об'єднанню. Місцева влада часто використовує свої важелі управління не на користь громад, коли захищає корпоративні інтереси, які суперечать громадським інтересам. Серед головних *причин* низьких темпів створення об'єднаних територіальних громад можна назвати таке: суспільна інертність і байдужість жителів територіальних громад; обмежений час щодо роз'яснення переваг об'єднання серед мешканців громад; небажання сільських голів громад втрачати свої позиції; прагнення влади бачити об'єднані територіальні громади інструментом реалізації власної політики; недостатня обізнаність людей щодо їхніх прав та можливостей впливу, слабка громадянська і правова культура жителів сільських громад; неспроможність сільських громад бути рівноцінним партнером у вирішенні проблем території. Особливої ескалації досягають конфлікти громад за право використання земель природно-заповідного фонду, рекреаційного, оздоровчого й історико-культурного призначення. Ситуація загострюється відсутністю попереднього вивчення громадської думки у процесі прийняття рішень та інформування жителів громад про діяльність органів місцевої влади.

Слушним є виокремлення таких сутнісних ознак територіальної громади: спільнота людей (мешканці), територія, інтереси, інтеграція, облаштування, інфраструктура. Комплекс сучасної інфраструктури включає такі підсистеми: транспортну, зв'язку та інформатизації, медичну, освітню, соціального забезпечення, культурну, рекреаційну, житлово-комунальну, екологічну. Інтеграційна функція громади спрямована на досягнення мешканцями громади культурно-територіаль-

ної ідентифікації, повагу до історичної, природної, етнічної, культурної самобутності територіальної громади.

Основний зміст децентралізації влади полягає у перерозподілі повноважень між державою і територіальними громадами в інтересах усіх громадян країни. Людиновимірний характер територіальних громад відбивається у намаганні громади створити умови для повноцінного життя мешканців, ефективно використовувати територію населеного пункту для розміщення об'єктів загального користування: парків, скверів, площ, майданів, набережних, прибудинкових територій, пляжів, кладовищ, рекреаційних, оздоровчих, навчальних, спортивних, історико-культурних об'єктів, об'єктів промисловості, комунально-складських та інших об'єктів у межах населеного пункту. Тенденцією розвитку сучасних громад стає загострення проблеми щодо виділення земельних ділянок для загальногромадських потреб і приватних осіб, зростання випадків зловживань щодо розподілу та використання території громад. Децентралізація влади й об'єднання громад спрямована на більш ефективне використання державних коштів щодо облаштування, а також на поповнення бюджету громади за рахунок активізації підприємницької діяльності, бо більшість територіальних громад ще й досі в Україні є дотаційними.

Підсумовуючи, зазначимо таке. Доктринальне оформлення розуміння сутності та соціального призначення територіальних громад залишається ще незавершеним, фрагментарним, суперечливим як щодо закріплення базових дефініцій, встановлення принципів діяльності територіальних громад та її органів, так і стосовно визначення чіткої моделі регламентації завдань і функцій територіальних громад. Конститування територіальної громади як первинного суб'єкта локальної демократії передбачає тривалий процес ґрунтовної модернізації місцевого самоврядування. Слушним буде вважати сутнісними характеристиками територіальної громади певну територію з чітко визначеними адміністративними межами, мешканців, що перебувають на цій території, інтереси, традиції, культурні особливості публічного та приватного життя, що їх об'єднують. Процес об'єднання територіальних громад зіштовхується з інерцією мислення мешканців громад та їхніх керівників, з небажанням починати нові події в умовах соціальних змін.

Література

1. Батанов О.В. Актуальні проблеми конституційної регламентації статусу територіальних громад в Україні у контексті зарубіжного досвіду / О.В. Батанов, В.В. Кравченко // Аспекти публічного управління. – 2016. – № 1–2 (27–28). – С. 5–16. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://irbis-nbuv.gov.ua>.
2. Мойсеєнко І. Вдосконалення місцевого самоврядування в інформаційній економіці / І. Мойсеєнко // Вісник Львівського університету. Серія економічна. – 2014. – Вип. 51. – С. 85–90.
3. Павлюк А.П. Економічні аспекти формування спроможних територіальних громад в Україні / А.П. Павлюк // Стратегічні пріоритети. Серія «Економіка». – 2016. – № 1(38). – С. 137–143.
4. Янчук А.О. Конституційна модернізація місцевого самоврядування в сучасних умовах в Україні / А.О. Янчук // Правова держава. – 2016. – № 22. – С. 51–57.
5. Громада // Вікіпедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki>.
6. Громада // Етимологічний словник української мови : в 7 т. / АН УРСР. Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні ; [редкол.: О.С. Мельничук (гол. ред.) та ін.]. – Т. 1. – К. : Наук. думка, 1982. – 631 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.inmo.gov.ua/library.html>.
7. Купрієнко С.А. Словник Соціології (літери А–Я) / С.А. Купрієнко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kuprienko.info/kupriyenko-s-a-slovnik-sotsiologiyi-literi-a-ya/7/>.
8. Община // Политический словарь [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gufo.me/content_pol/obshhina-98.html.
9. Лампедуза // Вікіпедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/>.

10. Україна потрапила у список рекордсменів світу за кількістю внутрішньо переміщених осіб [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dw.com/uk>.

11. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lutsk.ua/actual/uryad-shvalyv-konceptsiyu-reformy-miscevogosamovryaduvannya>.

12. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/>.

13. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

Анотація

Сосунівський В. С. Територіальна громада: сутність та соціальне призначення. – Стаття.

Статтю присвячено проблемі розвитку територіальної громади на сучасному етапі. Автор аналізує підходи до розуміння сутності територіальної громади, її атрибутів, проблем функціонування, тенденцій розвитку. Пропонується вважати сутнісними характеристиками територіальної громади певну територію, мешканців, що перебувають на цій території, інтереси, традиції, культурні особливості життя, що їх об'єднують. Подано аналіз механізму добровільного об'єднання територіальних громад в Україні, відзначено його недоліки та шляхи вдосконалення. Зазначено, що процес об'єднання територіальних громад зіштовхується з інерцією мислення мешканців громад та їхніх керівників, з небажанням починати нові події в умовах соціальних змін. Проаналізовано соціальне призначення громади – створення умов для повноцінного життя мешканців, облаштування території громади об'єктами сучасної інфраструктури.

Ключові слова: територіальна громада, соціальне призначення, суспільство, держава, влада.

Анотація

Сосунівський В. С. Территориальная община: сущность и социальное назначение. – Статья.

Статья посвящена проблеме развития территориальной общины на современном этапе. Автор анализирует подходы к пониманию сущности территориальной общины, ее атрибутов, проблем функционирования, тенденций развития. Предлагается считать сущностными характеристиками территориальной общины определенную территорию, жителей, находящихся на этой территории, интересы, традиции, культурные особенности жизни, объединяющие их. Дается анализ механизма добровольного объединения территориальных общин в Украине, указывается его недостатки и пути совершенствования. Отмечается, что процесс объединения территориальных общин сталкивается с инерцией мышления жителей общин и их руководителей, с нежеланием начинать новый ряд событий в условиях социальных изменений. Анализируется социальное назначение общины – создание условий для полноценной жизни жителей, обустройство территории общины объектами современной инфраструктуры.

Ключевые слова: территориальная община, социальное предназначение, общество, государство, власть.

Summary

Sosunovskiy V. S. Territorial community: the essence and social purpose. – Article.

The article is devoted to the development of local community at the present stage. The author analyzes approaches to understanding the essence of the territorial community, its attributes, operations issues, trends. It is proposed to consider the essential characteristics of a territorial community area, residents, who are in the area, interests, traditions, cultural differences of the life, that unite them. The analysis of the mechanism of a voluntary association of local communities in Ukraine, specify its shortcomings and ways to improve. It is noted that the process of unification of communities faced with the inertia of thinking residents of the communities and their leaders, the reluctance to start a new series of events in terms of social change. Analyzes the social purpose of the community – to create conditions for normal life of residents, construction of the community facilities of modern infrastructure.

Key words: territorial community, social purpose, society, state, power.