

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

В'ячеслав Шарий,

*кандидат наук з державного управління,
докторант НАДУ*

Сутність інтересів і поведінки територіальних громад у системі місцевого самоврядування України

У статті проаналізовано ієрархію територіальних інтересів, їх соціально-економічний та політичний аспекти, а також особливості територіальної поведінки відповідних громад. Визначено сутність інтересів і поведінки територіальних громад у системі місцевого самоврядування України.
Ключові слова: територіальна громада, інтереси, поведінка, міське самоврядування.

The hierarchy of territorial communities' interests, their socioeconomic and political aspects and also the territorial communities' peculiarities are analyzed in the article.

Key words: territorial communities, interests, behavior, local selfgovernment.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. В умовах демократизації найважливішим суб'єктом інтересів будь-якої території є соціально-територіальна спільнота - територіальна громада. Ієрархія територіальних інтересів ґрунтується на тлумаченні, що кожний соціальний суб'єкт формує інтереси стосовно території різного рівня, визначаючи для себе їх пріоритетність. Наприклад, якщо для окремого індивіда найбільш значущим є місцевий інтерес щодо місця його проживання, від якого залежить його особисте благополуччя, то для територіальної громади це буде територія відповідної місцевої ради. Територіальний інтерес визначається масштабами її влади.

Так, Уряд поширює свій вплив на всю державу, а відповідно - територіальні інтереси є для нього найпріоритетнішими. Проте можуть виникати конфлікти територіальних інтересів через розбіжність інтересів суб'єктів різного рівня стосовно відповідної території, а також невідповідності інтересів одного й того самого суб'єкта щодо території різного рівня.

Конфлікт територіальних інтересів виникає щоразу, коли відбувається інверсія інтересів одного рівня до іншого. Радянський вчений Р.Г.Хузеев стверджує, що в інтересах системи (суб'єкта більш високого рівня) вже закладено координуючу роль, проте інтереси нижчого рівня мають бути рухливішими, оскільки інтереси, що набувають узагальненого змісту, складніше перебудувати [5, с. 262].

Конфлікт інтересів виникає тоді, коли цілі та шляхи розвитку певної підсистеми відповідають зовнішнім функціям конкретної підсистеми, проте не відповідають її внутрішнім (місцевим) інтересам. Так, інтереси органів виконавчої влади можуть не збігатися з інтересами органів місцевого самоврядування. Глибинні чинники цих конфліктів полягають у тому, що зовнішні функції місцевого самоврядування можуть нав'язуватися згори, орієнтуючи органи місцевого самоврядування на виконання загальнодержавних завдань, не враховуючи повністю інтересів територіальних громад, зумовлюючи їх відповідну поведінку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До проблеми усвідомлення сутності територіальних інтересів і поведінки соціальних суб'єктів у соціології першим долучився радянський учений М.Н.Межевич, вказавши, що місцевий інтерес походить зі спільноти умов життя людей і є причиною їх об'єднання в територіальну громаду [3, с. 34].

У продовження його ідей російський науковець С.А.Рафіков звертає увагу на виникнення та існування "соціальних інтересів на рівні регіону" [4, с. 89].

Наприкінці 1980-х рр. соціально-економічний аспект проблеми територіальних інтересів і поведінки соціальних суб'єктів у контексті узгодження інтересів галузевих і територіальних систем прискіпливо дослідив географ Р.Г.Хузеев. Російський учений Л.Б.Коган увів категорію "інтерес" до

соціології міста, відзначивши, що кожне місто має свої специфічні інтереси й цілі, які в умовах демократизації мають послідовно вивільнятися, а тому слід очікувати ускладнення взаємовідносин між містами [2, с. 42].

У цілому географи, соціологи та економісти доходять згоди в концептуалізації територіальних інтересів як вимоги зі збільшення соціально-економічного потенціалу території, розширення розмаїття робочих місць, створення можливостей використання ресурсів території, розвитку соціальної інфраструктури, підвищення внутрішньої та зовнішньої взаємопов'язаності території, поліпшення соціально-психологічного клімату, включаючи порядок і безпеку, збереження природного та культурно-історичного середовища [5, с. 263].

Таким чином, визначення територіальних інтересів дається через структуру об'єктивних вимог, що в принципі є можливим, проте не зовсім коректним, оскільки зміст територіальних інтересів суттєво змінюється із часом, не збігаючись у різних територіях, зумовлюючи відповідну поведінку територіальних громад.

Концептуалізуючи цю категорію в проекції соціології регіону, слід орієнтуватися 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, обумовлюючи їх специфічну поведінку.

Виділення невіршених частин загальної проблеми. Якщо повернутися до змісту процитованих раніше наукових робіт, то виявляється, що вони досліджують лише перший різновид - загальні універсальні інтереси, конкретизовані або до всієї території як особливої місцевості, або ж до типових територій: сіл, районів, міст, регіонів. Однак очевидно, що в кожному конкретно взятому регіоні відбувається специфічне накладення

усіх трьох різновидів територіальних інтересів, що продукує своєрідність поведінки його соціально-територіальної спільноти.

Формулювання цілей статті (постановка завдання).

Метою статті є вивчення сутності інтересів і поведінки територіальних громад у системі місцевого самоврядування України для виявлення онтологічних зв'язків між людьми й територією, на якій вони функціонують.

Вклад основного матеріалу. Важливою психологічною особливістю територіальних інтересів є їх усвідомлення на індивідуальному та соціальному рівнях.

Існування латентних територіальних інтересів відображає природу територіальних громад, для яких територія є матеріальним підґрунтям. Процес переходу територіальних інтересів із латентної в транспарентну форму пов'язаний із феноменом територіальної соціалізації - формуванням у свідомості жителів образу території проживання, уявлення про її цінність, а звідси - усвідомлення спільноти та конкретного змісту відповідних територіальних інтересів.

Особливого значення для територіальних громад набувають політичні інтереси, що виявляються через: адекватний розподіл владних повноважень по вертикалі: центр-регіон-місцеве самоврядування; ефективне місцеве самоврядування як засіб самовираження суб'єктності територіальної спільноти; конструктивний діалог між територіальною громадою, що є сегментом громадянського суспільства, а також регіональною владою в умовах демократії.

Одна й та сама територія може становити інтерес для соціальних суб'єктів різного рівня, та, відповідно, включатися в різні системи соціальних дій, що не збігаються і принципово суперечать одна одній. На кожній конкретній території відбувається взаємодія суб'єктів, що прагнуть реалізувати певні інтереси стосовно відповідної території. У результаті їх накладення формується вектор територіальних інтересів, що не збігається з жодним із вихідних, призводячи до виникнення синергетичного ефекту на цій території, зростання ступеня невизначеності динаміки й кінцевого результату її розвитку, виявляючись однією із рушійних сил соціальних територіальних конфліктів, безпосередньою причиною яких є протиріччя

інтересів різних соціальних суб'єктів щодо однієї й тієї самої території.

Наприклад, суб'єктами територіальних інтересів є: держава, що представлена Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України, які становлять найвищу еліту країни; найбільш успішні та впливові особи державного рівня: бізнесмени, вищі керівники органів державного управління, які належать до субеліти; голови обласних державних адміністрацій, міські голови міст обласного значення, депутати відповідних рад, представники великого бізнесу регіонального та міжрегіонального рівнів, представлені як місцева еліта; територіальні громади, інтереси яких представляють депутати місцевих рад, які належать до політичних партій, неполітичних організацій, представники науки, культури, релігії та ін.

Гіпотетично виникає певна, а іноді суттєва невідповідність територіальних інтересів різних суб'єктів соціально-політичного та економічного простору, що опосередковує відмінності у спрямованості й соціально-економічних наслідках прийнятих рішень і здійснюваних реформ.

На нашу думку, в громадській (колективній) свідомості співіснують два види територіальних інтересів: усвідомлені та неусвідомлені. Водночас 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. Отже, латентні територіальні інтереси та приховані соціальні процеси мають значний деструктивний потенціал, а тому мають оперативно виявлятися на рівні територіальних громад і всього суспільства, підлягати науковому аналізу, включаючись у систему територіальної соціалізації індивідів.

У сучасному українському суспільстві у відкритій та прихованій формах існують безліч різноманітних територіальних інтересів, що специфічно впливають на регіональні процеси. Наприклад, за масштабами території доцільно виділити ті, що нас

цікавлять найбільше в дослідженні: інтереси України, що формуються під впливом її географічного, геополітичного та гео економічного розташування; інтереси значної частини країни, що об'єднуються схожістю рельєфу місцевості, спільними етнокультурними, конфесійними та іншими особливостями територіальних громад; інтереси адміністративно-політичних регіонів, що мають специфічні політико-економічні інтереси відповідних регіональних адміністрацій та регіональних еліт; інтереси населених пунктів (відповідних територіальних громад), що пов'язані з вирішенням специфічних проблем місцевого значення.

За змістом слід звернути особливу увагу на економічні, політичні, соціальні, соціокультурні, соціально-демографічні та екологічні інтереси.

Економічні інтереси полягають у розширенні можливостей використання ресурсів "своєї" території, особливо коли на управління ними претендують суб'єкти вищого рівня. Наприклад, галузеві міністерства та місцеві державні адміністрації прагнуть контролювати використання ресурсів тієї чи іншої територіальної громади; крім того, існує інтерес збільшення соціально-економічного потенціалу територіальної громади як фактора підвищення добробуту її учасників; інтерес підвищення рівня внутрішньої інтеграції та розширення зовнішніх зв'язків як фактора підвищення конкурентоспроможності відповідної території щодо аналогічних територій; інтерес до розширення різноманітності робочих місць як передумови зростання можливостей для самореалізації особистості, підвищення рівня добробуту територіальних громад.

Політичні інтереси мають на меті адекватний розподіл повноважень між центром, регіонами та територіальними громадами. При цьому актуальним є політичний інтерес зі створення умов для ефективного місцевого самоврядування як засобу самовираження суб'єктності соціально-територіальної спільноти. В умовах розвитку демократії постійно існує політичний інтерес у конструктивному діалозі між територіальними громадами, що є інститутами громадянського суспільства, з місцевими державними адміністраціями.

Соціальні інтереси детермінують: розвиток соціальної інфраструктури відповідної території; поліпшення соціально-психологічного клімату та оптимізацію соціальних взаємодій і відносин на відповідній території; інтерес у забезпеченні правопорядку та громадської безпеки.

До соціокультурних інтересів належать: збереження культурно-історичного середовища, відтворення в кожному наступному поколінні своєрідності відповідної територіальної громади, а також вирішення місцевих проблем освіти, науки, мистецтва, релігії тощо.

Соціально-демографічним інтересам притаманні: підвищення народжуваності та тривалості життя територіальних громад як факторів оптимізації середовища мешкання людей; урегулювання зовнішніх і внутрішніх міграційних потоків.

Екологічні інтереси формують збереження та відновлення природного середовища відповідних територіальних громад, а також припинення діяльності або перенесення за межі відповідних рад шкідливих виробництв.

За носіями інтереси поділяються на індивідуальні територіальні, групові, громадські, загальнолюдські, відомчі, соціально-класові, територіальні інтереси політичних еліт тощо.

Стосовно територіальної поведінки, то вона є практичним вираженням латентних соціально-психологічних процесів, притаманних для тієї чи іншої територіальної громади або її окремого сегмента. Завдяки цьому виникає можливість у знятому вигляді об'єктивізувати такі особливості територіальних громад, як територіальна свідомість, територіальна ідентичність, територіальні інтереси тощо, забезпечуючи цим ефективне соціально-політичне регулювання загально-соціального процесу в регіоні та країні.

Основними критеріями, за якими з усіх соціальних дій можна було б визначити територіальні, є: дія, що опосередкована територією, на якій вона відбувається; дія, що включає відповідну територію до соціальної взаємодії; дія, що ґрунтується на територіальній рефлексії суб'єкта [1, с. 64]. Соціальна поведінка різних суб'єктів суттєво відрізняється. Наприклад, територіальна поведінка члена територіальної громади адаптується до існуючих

норм, відтворюючи відповідну модель (сільську, міську поведінку) [8, с. 216].

Суб'єкт соціально-політичної та економічної поведінки (державний службовець, посадова особа місцевого самоврядування, політик) має більший потенціал як для коригування територіальної поведінки залежних від його рішень людей, так і для одержання додаткової вигоди. Водночас його активність має суттєві обмеження, оскільки варіює лише в межах, що задані суспільством або територіальною громадою. Навіть перші особи відповідних територій (глава держави, голова місцевої державної адміністрації, голова відповідної ради), виступаючи як суб'єкти на відповідних рівнях, змушені рахуватися з тими умовами (обставинами, ресурсами), які забезпечують підконтрольна територія, а також соціально-територіальна спільнота.

Територіальна громада у найбільш повному сенсі є суб'єктом територіальної поведінки, який виступає діячем, ідентифікуючи себе з відповідною місцевістю, зацікавленим у використанні її ресурсів і вчиняє відповідні для цього дії.

Водночас конкретний суб'єкт може як проживати на відповідній території, стосовно якої він демонструє ту чи іншу поведінку, так і бути дистанційованим від неї, що притаманне для політичних і економічних суб'єктів [6, с. 8].

Разом з тим інтегральним і базовим суб'єктом територіальної поведінки є територіальна громада. Саме в ній у процесі соціальної взаємодії індивідів і груп відбувається вироблення відповідних норм, традицій, звичаїв, що опосередковують ту чи іншу поведінку, формують базові типи та моделі територіальної поведінки індивідів [7, с. 77].

Територіальна громада продукує також уявлення про межі соціально прийнятної та девіантної поведінки, тоді як найважливішим критерієм для цього є територіальний інтерес.

Своєрідність територіальної поведінки виникає через те, що індивіди, які діють у просторі свого регіону, в процесі взаємодії формують унікальну систему соціальних зв'язків. Вона призводить до виникнення територіальної громади. Виступаючи частиною суспільства, кожна територіальна громада вирізняється комплексом важливих ознак: соціально-демографічною

структурою, етнічним складом, соціокультурною своєрідністю, особливостями економічного та політичного розвитку, історією існування. Унаслідок цього в кожній територіальній громаді базові характеристики соціальної дії конкретизуються дещо по-різному.

Водночас виявляються й спільні відмінності територіальної поведінки. До них належать: інтегративний зміст - прагнення індивідів сформувати соціально-економічну спільноту в межах відповідної територіальної громади. При цьому рівень і зміст інтеграції на території відповідної ради, в економічному районі, державі в цілому буде відрізнятися; екологічна зорієнтованість полягає у прагненні до збереження середовища мешкання індивідів. Слід зазначити, що найбільш виражена ця особливість на територіях місцевих рад і менш притаманна адміністративно-територіальним одиницям (районів, областей) та незначно проявляється щодо масштабів держави; територіальна ідентичність виражається через формування образів "ми" та "вони"; патріотизм формується в усвідомленні та емоційному переживанні "своїї" спільноти з відповідною територією та громадою, що рефлексюється на місцевому рівні як любов до рідного краю, а на державному рівні - любов до Вітчизни.

Доцільно виділити окремі типи територіальної політичної поведінки за критеріями: 1) типом поселення: а) міській політичній поведінці притаманний відносно високий ступінь активності через просторову наближеність територіальної громади до місця розташування органів державної влади, а також підвищене очікування громадськості щодо можливостей її впливу на політичні рішення відповідного рівня. При цьому рівень активності залежить від політичного статусу міста: мінімальна в малих містах (районних центрах) і максимальна - в столиці; б) сільська політична поведінка має схильність до консерватизму та інерційності й належить до патріархальної політичної культури, а також характеризується стихійними заворушеннями; 2) стосовно державної влади: а) прихильна політична поведінка у відносно благополучних регіонах, де територіальні громади сприймають діяльність влади як патерналізм (столичний регіон і ряд інших обласних центрів, що мають стратегічне значення для політичного керівництва країни,

яке надає їм окремі економічні преференції, забезпечуючи прихильне ставлення до себе); б) протестна політична поведінка притаманна для віддалених від столиці, економічно нерозвинених регіонів, а також областей зі специфічним складом територіальних громад (наприклад зі значною часткою приїжджих, концентрацією пенітенціарних закладів, спецпоселень, що провокують високий рівень незадоволення державною владою); 3) за цілями: а) конструктивна політична поведінка, притаманна для територіальних громад із відносно високим рівнем життя, значною кількістю фахівців із вищою освітою та високим шануванням цінностей демократії, індивідуальної свободи, творчого самовираження; б) деструктивна політична поведінка відображає настрої та очікування територіальних громад відсталих, аграрних периферійних регіонів, у яких зберігається відносно невисокий рівень життя, а також значна частка індивідів, які не мають вищої освіти, домінують колективні цінності, а у вирішенні політичних питань наголос робиться на застосування примусу.

Виходячи з викладеного, 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.

Крім цього, члени територіальних громад приймають і враховують взаємозалежність, що існує між ними, під час вибору конкретних дій (поведінки), переслідуючи відповідні інтереси. Водночас важливою формою стратегічної взаємодії є колективна дія (поведінка), через яку суб'єкти мають скоординувати плани реалізації своїх інтересів для того, щоб отримати колективні блага для себе.

Тобто відбувається взаємодія соціальних суб'єктів, що 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.

Територіальні громади мають власні типи соціальної поведінки, стосовно яких територія є умовою, що забезпечує стійку взаємодію соціальних суб'єктів, які формують

територіальні соціальні мережі. При цьому територія соціально-економічної активності одночасно є фактором зв'язку та умовою діяльності. Це стає можливим тоді, коли для господарюючого суб'єкта, яким є територіальна громада, мотивом економічної діяльності стає не лише максимальний прибуток, а й територіальний інтерес у будь-якій його формі.

Висновки. Територія з її природними особливостями та природними ресурсами, якими вона володіє, а також соціально-економічною інфраструктурою, що функціонує на ній, є матеріальною основою життя територіальної громади.

Отже, територіальний інтерес є системою очікувань соціальних суб'єктів, що ґрунтується на рефлексії території, а також пов'язаних із нею проблем, їх життєвого простору, які є безпосередньою причиною відповідного типу територіальної поведінки або соціальної дії.

У демократичних державах найважливішими суб'єктами територіальних інтересів є територіальні громади різних рівнів. Реалізація їх інтересів оцінюється колективною свідомістю як спільне благо, що не заперечує можливих протиріч між індивідуальними та колективними територіальними інтересами.

Одна й та сама територія може стати об'єктом уваги, продукуючи інтереси в соціальних суб'єктів різного рівня, що перебувають у складній взаємодії один з одним.

Вивчення територіальної поведінки дає можливість виявити онтологічні зв'язки між людьми й територією, на якій вони існують, сформувані ці зв'язки у вигляді цілісної соціально-економічної системи, одержати інтегральний образ суспільства на більш високому теоретичному рівні. Під зв'язками слід розуміти не лише комунікаційну взаємодію, а й відносини з обміну ресурсами та діяльністю, включаючи конфліктні відносини.

Перспективи подальших наукових розвідок. Для подальшого вивчення сутності інтересів і поведінки територіальних громад у системі місцевого самоврядування України важливим є дослідження факторів формування поведінки територіальних громад, а також їх типологія. Актуальним бачиться аналіз конфліктологічної парадигми

функціонування та розвитку інтересів територіальних громад України.

Список використаних джерел

1. *Завалишин А. Ю.* Территориальное социально-экономическое поведение (теоретико-методологический анализ) / А. Ю. Завалишин. М. : Изд-во РУДН, 2008. - 380 с.
2. *Коган Л. Б.* Урбанизация и городская политика / Л. Б. Коган // Мировая урбанизация: географические аспекты. -1989. - № 3. - С. 42-43.
3. *Межевич М. Н.* Территориальная общность людей и социальное развитие в условиях социализма / М. Н. Межевич // Социолог. исследования. - 1978. - № 3. - С. 33-34.
4. *Рафиков С. А.* Социальные интересы в регионе / С. А. Рафиков // Проблемы социальной географии СССР и зарубежных стран. - 1985. № 2. - С. 89.
5. *Рязанцев И. П.* Социология региона : учеб. пособие / И. П. Рязанцев. - М. : КДУ, 2009. - 408 с.
6. *Ткаченко А. А.* Территориальный интерес - ускользящий детерминант регионального развития / А. А. Ткаченко // Территориальные интересы : сб. науч. тр. / науч. ред. А. А. Ткаченко. - Тверь : ТГУ, 1999. - С. 8.
7. *Шмерлина И. А.* Междисциплинарные ракурсы социологии пространства / И. А. Шмерлина // Весн. РУДН. - 2003. - № 4. - С. 77.
8. *Coleman J.* Foundations of Social Theory / J. Coleman. Cambridge, Mass, 1990. - 600 p.