

© Петрушенко Ю.М., 2014
Сумський державний університет, м. Суми

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНА СУТНІСТЬ ТА ФІНАНСОВА САМОДОСТАТНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті проаналізовано соціально-економічну сутність територіальних громад. Наголошено на суб'єктно-об'єктній природі управління місцевим розвитком: територіальна громада виступає одночасно і суб'єктом, і об'єктом місцевого самоврядування. Обґрунтовано положення, згідно якого фінансова самодостатність є важливою ознакою життєдіяльності територіальних громад.

Ключові слова: соціально-економічна сутність, територіальна громада, місцевий розвиток, фінансова самодостатність.

Постановка проблеми. Термін «територіальна громада» широко використовується як у теоретичних дослідженнях, так і на практиці. У першу чергу це стосується правової науки та юридичної практики. Правознавці правомірно пов'язують поняття територіальної громади із системою місцевого самоврядування та місцем у ній мешканців громади.

В українському законодавстві поняття «територіальна громада» є ключовим для розуміння реалізації місцевого самоврядування, його первинним суб'єктом. У той же час це поняття є порівняно новим для економічної науки України, яке не набуло як єдності думки в науці, так і загальноприйнятого теоретичного визначення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На думку О. В. Батанова, конструюючи теоретичну модель територіальної громади, слід мати на увазі, що територіальна громада – це складна «кумулятивна» форма суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів), асоційованих на публічних засадах у межах певної території та об'єднана різноплановими ознаками системного характеру (зокрема, демографічний і територіальний зв'язок, правовий і політичний зв'язок, майновий (економічний) і професійний зв'язок, мовний і релігійний (соціально-культурний) зв'язок тощо). Це об'єднання, яке не виключає право людини на індивідуальність, окреме житло та дозвілля, консолідує зусилля багатьох для досягнення бажаного всіма результату.

Іншими словами, відбувається реалізація приватних цілей у публічно-правовій формі [1].

Важливою особливістю місцевого самоврядування в територіальній громаді є реалізація місцевих інтересів. У межах територіальних громад місцеві інтереси переважають над глобальними, відомчими та вузькопрофесійними. Ефект від такого об'єднання сильніший, ніж від механічного поєднання зусиль роз'єднаних індивідів, оскільки в рамках такої спільноти відбувається не лише поєднання спільних зусиль в єдине ціле, а й спеціалізація окремих її членів для виконання професійних функцій, починаючи від господарських і завершуючи управлінськими. Інтеграція людей у територіальну громаду з метою спілкування, виховання, виробництва тощо має природний характер, відбувається на добровільній, свідомій основі, із врахуванням уявлень, побажань, мотивів, прагнень кожної людини чи більшості людей.

І. В. Видрін у цьому контексті розглядає територіальну громаду як «соціальну спільність, яка складається в кордонах спільного мешкання громадян, має своєю основою необхідну, соціально зумовлену діяльність, яка здійснюється групою людей, об'єднаних спільними інтересами в політичній, соціально-економічній та культурно-побутовій сферах життя» [2].

М. П. Орзіх розглядає територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, – «єдиний на території соціальний субстрат, який має власні інтереси» і до складу якого входять «громадяни України, іноземці, особи без громадянства, що постійно мешкають або працюють на даній території, або володіють на території нерухомим майном, або сплачують місцеві податки та збори» [3]. М. О. Баймуратов пропонує розглядати територіальну громаду (місцеву спільноту) як «сукупність фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території та пов'язані між собою територіально-особистими зв'язками системного характеру» [4].

Конституція України (стаття 140) стверджує право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення: «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у

сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України».

У статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» подається більш детальне визначення поняття територіальної громади як «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».

Однак таке трактування терміну «територіальна громада» має дещо односторонній характер, тому що робить акцент лише на її територіальній ознаці, що не відображає усього розмаїття даного соціального-економічного та правового явища.

Метою статті є міждисциплінарний аналіз соціально-економічної сутності територіальних громад та визначення ролі фінансової самостійності у їх життєдіяльності.

Викладення основного матеріалу дослідження. У наукових дослідженнях поняття «громада» і «територіальна громада» зазвичай розглядаються в аспекті проблематики та методології, характерної для тієї чи іншої науки.

Л. К. Абрамов та Т. В. Азарова досліджують громаду з позиції філософського вчення про соціальний просторово-часовий континуум: «В українській культурі час і простір – це засоби згуртування людей. Соціальний час і простір розглядаються сучасною філософією як форми руху буття соціально-історичних процесів, суб'єктами яких є соціальні спільноти, групи, покоління. Тобто громаду можна розглядати як соціальну спільність, що є суб'єктом зміни того світу, в якому розгортається її буття» [5].

Громада таким чином має свій соціальний час у вигляді минулого, теперішнього та майбутнього. Минуле в громаді – це те, що перестало бути актуальним для людей завдяки подальшому розвитку (застарілі техніка, технології, наукові знання, соціальні відносини, форми управління і т. п.). Однак найбільш цінні елементи минулого переходять у теперішнє, стають актуальними у даний час (мистецтво, література, наукові відкриття та інше).

Теперішнє постає діяльністю даних членів громади, які проявляють активність у досягненні поставлених завдань, реалізації інтересів. Теперішнє пов'язане з переживаннями членів громади, із тим, як вони оцінюють своє буття, як задовольняють свої потреби. Майбутнє громади пов'язане з можливим, воно існує у вигляді різних перспектив розвитку, в планах, проектах, програмах, які ще не ввійшли в практику. Саме тут функціонують моральні цінності та ідеали, що стимулюють людську діяльність у бік прогресу.

Соціологи розглядають територіальні громади як одиниці організованого соціально-культурного простору. Досить часто термін «територіальна громада» і «місцева громада» в соціологічних дослідженнях використовуються як синоніми. Проте, якщо причиною створення територіальних громад можуть бути певні владні рішення стосовно територіальних утворень, то умовою існування місцевого співтовариства служать історично сформовані – стійкі соціальні зв'язки індивідів. Одне з класичних пояснень соціального зв'язку в громадах запропонував П. А. Сорокін. Основною причиною формування колективної єдності він називає різноманітність соціальних функцій, виконуваних індивідами. Кожен індивід своїми силами може задовольнити лише частину потреб. Для задоволення інших – він повинен звертатися до інших індивідів і вступати з ними у взаємодію. Соціальна різноманітність індивідів – одна з істотних причин, що спрямовує одних осіб до інших і змушує їх зв'язуватися один із одним. Вказавши на те, що соціальна інтеграція детермінована географічними, біолого-фізичними та соціально-психологічними факторами, вчений доходить висновку: причинно-функціональний зв'язок усіх частин функціональної взаємодії призводить до утворення колективної єдності, що виступає лише як сукупність взаємодіючих людей.

Т. Парсонс визначав поняття громади (спільноти) як соціальну систему, відзначаючи, що «спільноти – це об'єднання дійових осіб, що володіють певним територіальним простором як основою для здійснення більшої частини їх повсякденної діяльності». «За деяким винятком люди більш-менш постійно організовують свою рутинну діяльність у межах якоїсь спільної території.

Коллектив, який виникає таким чином, і являє собою громаду» [6]. Як колективна система територіальна громада виражає закріплені уявлення про членство у цій спільності, що визначають, які індивіди належать їй, а які – ні. Для того, щоб існувати і розвиватися, ця система повинна, з одного боку, підтримувати єдність культурної орієнтації як підставу культурної ідентифікації, а з іншого – систематично задовольняти вимогам нижчих рівнів соціальної системи, що упорядковують інтеграцію на рівні організму людини й особистості. Таким чином, система соціальної спільноти повинна структурувати свої відносини до трьох систем дії – культурної, особистісної та біологічної, створюючи при цьому три функціональні підсистеми соціальної системи: політичну, економічну і систему соціалізації.

Деякі соціологи роблять акцент на поєднанні інтересів, пов'язаних із місцем близького проживання, і позатериторіальних інтересів (громадська позиція, спільні корені, приналежність до певної професії та ін.). Люди можуть жити спільними інтересами, пов'язаними зі спільними двором, вулицею, кварталом. Однак існує маса інтересів, що виходять за ці межі та об'єднують людей не лише за ознакою гуртожитку. На основі позатериторіальних інтересів формуються спільноти людей, прив'язаних до території інакше, ніж через вулицю або будинок. Наприклад, у характеристиці поняття місцевої громади можна визначити таку важливу рису, як громадські інтереси, що роблять можливим повсякденне, пов'язане з ними спілкування людей, які проживають один від одного на певній відстані. За характером своїх інтересів такі спільноти найчастіше не мають територіальної забарвлення, але в них, оскільки люди живуть і діють на певних територіях, неминуче з'являються ті чи інші інтереси, пов'язані саме із місцем проживання.

Сучасна соціологія висунула нову методологічну модель дослідження суспільства – динамічне соціальне поле. На нашу думку, ця модель може бути використана і для аналізу територіальних громад. Відповідно до неї громада може розглядатися не як жорстка «тверда» система, а як «м'яке» поле взаємовідносин. Соціальна реальність постає міжособистісною реальністю, в

якій існує мережа зв'язків, прихильностей, залежностей, обмінів. Реальність представлена специфічним громадським середовищем, що поєднує людей один із одним. Модель соціального поля виникла з прагнення більш глибоко зрозуміти і описати динамічну природу суспільства, але на сьогодні вона потребує значної концептуальної розробки та емпіричного підтвердження.

Велике значення для розуміння сутності територіальних громад мають погляди культурологів та істориків. Історико-культурологічний підхід відрізняється системним баченням людини в усіх його проявах – як індивіда, члена сім'ї, соціальної групи, держави і суспільства, людини, яка володіє безмежним спектром потреб, що знаходять відображення в її інтересах, різноманітних видах діяльності і відносин в матеріальній та духовній сферах, в історичній ретроспективі економічних, політичних, етнокультурних, релігійних та інших детермінацій [7].

Проблематика місцевих громад, на думку вченого К. Ю. Зендрікова, співвідноситься з формуванням громадянського суспільства. Він визначає такі цілі формування та оформлення місцевих (територіальних) спільнот:

а) вплив на структурування суспільства, організація самостійних колективних дій груп населення;

б) формування відносно стійких соціальних груп суспільства [8].

У зв'язку з цим визначені як найбільш значущі дві групи питань. Перша – стосується взаємин більшості та меншості з метою досягнення суспільної злагоди та вирішення проблем меншини, друга – пов'язана з формуванням системи управління, яка виключає концентрацію всіх управлінських і ресурсних функцій в одних руках. К. Ю. Зендріков вважає, що місцеві спільноти можна розглядати як сформовані за тими чи іншими ознаками меншини, що захищають свої інтереси від посягання інших спільнот та держави. Дане визначення місцевої громади не враховує інших її ознак окрім функції захисту інтересів місцевого співтовариства. Світовий досвід засвідчує, що найкращим способом захисту інтересів територіальної спільноти вдається досягти, створюючи на її базі громадські об'єднання та асоціації.

На наш погляд, значний науковий потенціал вивчення територіальних спільнот має синергетичний підхід. Згідно з одним із визначень синергетика – це міждисциплінарний напрямок дослідження механізмів вільного виникнення і руйнування, переходу від хаосу до порядку і назад, властивих будь-яким системам у процесі їх розвитку [9]. Територіальні громади, безумовно, є системами, яким притаманні системоутворювальні зв'язки.

Однією з центральних категорій у синергетиці є самоорганізація. Її визначають як «спонтанне утворення високо упорядкованих структур із зародків або навіть із хаосу» [10]. Фактично базуючись на ймовірності, самоорганізація веде до стійкості через нестійкість. Ключовим моментом для розуміння причин самоорганізації є ідея саморуху, яка, крім синергетики, глибоко аналізується в діалектиці, у тому числі діалектиці необхідності та випадковості. Синергетичний підхід, розкриваючи широкі можливості у сфері дослідження складних відкритих систем, дозволяє за допомогою своїх методологічних ідей краще зрозуміти різні процеси в розвитку територіальних громад. Наприклад, використання гіпотези про конструктивну роль випадку в суспільному розвитку пояснює суб'єктивний характер державно-цивільного життя суспільства, дозволяє поряд із закономірними причинно-наслідковими зв'язками враховувати і випадкові, імовірнісні зв'язки при аналізі місцевих спільнот.

У рамках синергетичного підходу В. Н. Михайлівський та М. І. Михайлівський виділяють три фундаментальних принципи: інваріантності; структурної стійкості; єдності й боротьби ентропії і негентропії та зростання інформації [11]. Територіальні громади як соціальні системи демонструють прояв цих принципів як в історичному розвитку, так і системному аналізі їх життєдіяльності. Структурна стійкість територіальних громад характеризується властивістю систем придушувати різного роду зовнішні впливи за допомогою процесів, що виникають всередині системи (принцип Ле Шательє-Брауна)[12].

Як висновок, використання синергетичного підходу при дослідженні самоорганізації в територіальних громадах має значний потенціал для розуміння механізму функціонування та розвитку місцевих спільнот.

Економісти розглядають територіальну громаду як особливий клас соціально-економічних систем мікрорівня. Так, російські вчені Ю. В. Філіппов та Т. Т. Авдєєва визначають місцеве співтовариство, по-перше, як територіальну спільність людей, у межах якої визначається необхідність задоволення колективних і приватних потреб, інтересів, зумовлених спільним проживанням людей на даній території, а по-друге, як соціально-економічні відносини [13].

Продовжуючи думку Ю. В. Філіпова та Т. Т. Авдєєвої С. Ю. Кочеткова зазначає, що, по-перше, основи життєдіяльності місцевої громади складають економічні відносини, по-друге, місцева спільнота – це соціальне середовище, яка, у взаємозв'язку з економічними умовами, становить єдиний соціально-економічний простір, необхідний для функціонування господарюючих суб'єктів [14].

Серед українських вчених, які досліджували економічну сутність територіальних громад, слід виділити роботи Г. Л. Монастирського, який обґрунтував модернізаційну парадигму управління економічним розвитком найменших адміністративно-територіальних одиниць. Для позначення таких утворень ним запропонована та обґрунтована категорія «територіальних спільнот базового рівня» як первинних адміністративно-територіальних одиниць держави, що характеризуються поєднанням територіально-просторової, економічної та соціально-демографічної компонент.

На думку Л. Г. Монастирського «для напрацювання цілісної концепції управління розвитком територіальних спільнот базового рівня з позиції реалізації їх економічного потенціалу та забезпечення конкурентоздатності необхідним є системний комплексний міждисциплінарний підхід, що дозволить розглядати ці спільноти як суб'єкти економічних відносин та об'єкти економічної діяльності. Це врешті-решт дозволить окреслити економічне

підгрунтя реалізації місії територіальних спільнот базового рівня як осередків життєдіяльності людини» [15].

Висновки. Таким чином, економісти виділяють такі суттєві характеристики, які слід враховувати при визначенні поняття територіальної громади: населення, територія, соціальна взаємодія, почуття співпричетності до подій у громаді. Важлива роль відводиться також наявності та характеристикам місцевого самоврядування в громаді, яке є і механізмом регулювання розвитку територіальної спільноти, і його складовою частиною.

Територіальна громада виступає в даному випадку одночасно і суб'єктом, і об'єктом місцевого самоврядування. Наприклад, російський вчений В. А. Лапін визначає територіальну спільноту як «співтовариство людей, що проживають на певній території й об'єднані спільними інтересами у вирішенні питань життєдіяльності за допомогою використання і розвитку місцевих матеріальних та соціальних ресурсів на принципах самоврядування» [16].

Зважаючи на таке визначення, можна стверджувати, що в Україні сьогодні є лише деякі передумови для формування територіальних громад, які б відповідали його змісту. Це пов'язано з тим, що більшість територіальних громад не усвідомлює спільних цілей, не є об'єднаною спільнотою і не має достатньо ресурсів для свого розвитку.

Ще однією перешкодою для формування в Україні зрілих територіальних громад, здатних на саморозвиток, є неефективна система їх фінансового забезпечення.

Забезпеченість фінансовими ресурсами є «ахіллесовою п'ятою» розвитку місцевих громад. Не дивно, що мінімальний розмір самостійних територіальних громад у багатьох розвинених країнах світу визначається можливістю акумуляції фінансових ресурсів, необхідних для їх розвитку. Наприклад, в основу традиції утворення місцевих громад у США покладена спроможність місцевої спільноти утримувати за свої кошти школу. Тобто громада повинна мати можливість дати виховання й освіти своїм членам.

Тому самодостатність місцевих ресурсів (перш за все, фінансових), є необхідною умовою для сталого розвитку територіальних громад. З огляду на це, запропоноване в проекті нового закону України «Про місцеве самоврядування» поняття територіальної громади слід уточнити і викласти у такій редакції: територіальна громада – жителі, що мають спільні інтереси, обумовлені постійним проживанням у межах відповідної території, власні органи місцевого самоврядування та ресурси, достатні для функціонування і розвитку.

Список літератури

1. Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О. В. Батанов // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2 (12). – С. 51–57.
2. Выдрин И.В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты) / И. В. Выдрин // Правоведение. – 1992. – № 4. – С. 82–90.
3. Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. – Вип.1–2 (10–11). – К., 1995. – С. 65–73.
4. Місцевий розвиток за участі громади : Монографія у 2 т. – Суми : Університетська книга, 2013. Том 1. – Теоретичні основи сталого місцевого розвитку, орієнтованого на громаду / [за заг. ред. Ю. М. Петрушенка]. – Суми : Університетська книга, 2013. – 352 с.
5. Баймуратов М.О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України // В кн.: Муніципальне право України: Підручн. / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К., 2001. – С. 122–123.
6. Парсонс Т. Система современных обществ / Толкотт Парсонс; пер. с англ. Л. А. Седова и А. Д. Ковалёва; науч. ред. пер. М. С. Ковалёва. – М. : Аспект-Пресс, 1998. – 269, [1] с.
7. Любимов Л.Л. Механизм общественного саморазвития: цивилизационный подход / Л. Л. Любимов, Е. В. Яровая // Мировая экономика и международные отношения. – 1993. – № 2. – С.45-54.
8. Зендриков К. Ю. Местное сообщество как предмет социотехнической работы [Глава] / К. Ю. Зендриков // Местные сообщества в местном самоуправлении : Учебное пособие для муниципальных управляющих / Московский общественный научный фонд; Школа муниципального самоуправления; Сост., ред. А. Е. Балобанов. – М.: Московский Общественный Научный Фонд, 2000. – 182 с.
9. Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий / А. С. Автономов. – М.: ООО Фирма «Инфограф». 1999. – 284 с.
10. Хакен Г. Синергетика / Г. Хакен. – Москва: Мир, 1980. – 404 с.
11. Самоорганизация в природе и обществе: философско-методологический очерк / РАН СПб. каф. философии. – СПб: Наука, 1994. – 129 с.
12. Эшби Р. Введение в кибернетику / Р. Эшби. – Издательство иностранной литературы, 1959. – 432 с.
13. Филиппов Ю. В. Основы развития местного хозяйства: Учебник для вузов / Ю. В. Филиппов, Т. Т. Авдеева. – Акад. народ. хоз-ва при Правительстве РФ. – М.: Дело, 2000. – 264 с.

14. Кочеткова С. Ю. Малое предпринимательство в экономическом развитии местного сообщества : дис. канд. экон. наук : 08.00.01 / С. Ю. Кочеткова. – Краснодар, 2002. – 192 с.

15. Монастирський Г.Л. Муніципалізаційна парадигма управління економічним розвитком територіальних спільнот базового рівня: Монографія / Г. Л. Монастирський. – Тернопіль: Економічна думка ТНЕУ, 2010. – 464 с.

16. Лапин В.А. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России / В. А. Лапин , В.Я.Любовный. – М.: Дело, 2005. – 240 с.

Аннотация

Юрий Петрушенко

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СУЩНОСТЬ И ФИНАНСОВАЯ САМОДОСТАТОЧНОСТЬ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН

В статье анализируется социально-экономическая сущность территориальных общин. Отмечено субъектно-объектную природу управления местным развитием: территориальная община выступает одновременно и субъектом, и объектом местного самоуправления. Обосновано положение, согласно которому финансовая самодостаточность является важным признаком жизнедеятельности территориальных общин.

Ключевые слова: социально-экономическая сущность, территориальная община, местное развитие, финансовая самодостаточность.

Summary

Yuriy Petrusenko

SOCIO-ECONOMIC ESSENCE AND FINANCIAL SELF-SUFFICIENCY OF LOCAL COMMUNITIES

The paper is dedicated to the analysis of social and economic essence of local communities. The subject-object nature of managing local development was emphasized: local community appears simultaneously as a subject and object of local government. The thesis, under which financial self-sufficiency is an important feature of vital activity of local communities, was justified.

Keywords: socio-economic nature, local community, local development, financial self-sufficiency.