

Лісман Тетяна Анатоліївна, аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарPI НАДУ, м. Харків

Lisman T.A., KRI NAPA, Kharkiv
контактний телефон 097 783 97 54

ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ПОНЯТТЯ «ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА»

Здійснено системний аналіз та визначено основні дискусійні питання щодо формування понятійно-категоріального апарату територіальних громад в Україні. Проаналізовано спільні та відмінні особливості у закордонних та українських визначеннях поняття «територіальна громад».

Ключові слова: територіальна громада, комуна, спільнота, община.

Постановка проблеми. В умовах, коли Україна обрала курс на європейську інтеграцію, актуальною стала потреба включення у цей процес місцевих громад, залучення громадськості до здійснення публічних функцій урядування, впровадження європейських стандартів муніципального менеджменту в практику українського місцевого самоврядування. Складність процесів реалізації реформ зумовлена неоднозначним їх сприйняттям саме на місцевих рівнях, у територіальних громадах, які виконують роль найнижчої ланки управління та головного носія функцій і повноважень місцевого самоврядування. Проблеми територіальних колективів, на які безпосередньо покладена функція управління справами на місцевому рівні й досі не досліджені в повному обсязі. Відповідь на ці питання лежить у площині теоретичного осмислення поняття «територіальна громада».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Існування різних підходів та поглядів на сутність та визначення поняття «територіальна громада» зумовлено результатами досліджень історичних процесів розвитку суспільства, формування різнобічних соціальних зв'язків у ньому і ін. Так, М. Баймуратов, О. Батанов, Ю. Куц, О. Лиска, Ю. Молодожен, Ю. Наврузов, А. Орзіх та ін. досліджували дефініцію терміну за різними аспектами та кваліфікуючими ознаками.

Мета статті. Виділити і описати характерні особливості територіальних громад, узагальнити теоретичні напрацювання українських та закордонних науковців у сфері досліджень територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі разом з терміном територіальна громада як синоніми вживаються й інші: «комуна», «община», «територіальна спільнота», «територіальна спільність», «територіальний колектив», «місцеве співтовариство», «соціалотериторіальна спільнота», «ком'юніті» та ін. Досліджуючи закордонні джерела з цього приводу О. Лиска пов'язує це розмаїття дефініцій як багатоманітністю проявів буття територіальних громад, так і деякою невизначеністю змісту та обсягу зазначеного поняття, наявністю різноманітних підходів до розуміння цього суб'єкта, відсутністю з боку дослідників одностайних поглядів щодо нього [8].

З 50-х років минулого сторіччя все більше західних соціологів та юристів почали цікавити процеси взаємодії людей у малих та великих соціальних групах, їх участь в управлінні публічними справами, вплив на розвиток суспільства в цілому. Процеси формування органів місцевого самоврядування вимагали дієвої спільної участі жителів. Г. Хіллері проаналізував складові частини 94 визначень територіальних співдружностей. На думку науковця, тільки одна з них має місце в усіх поняттях. Це твердження про те, що спільнота складається з людей [18]. Доказом цього є, зокрема, такі роз'яснення: «Громада як люди зазвичай розуміється як групи самовизначених або визначених іншими осіб, які соціально взаємодіють, мають спільні історичні або інші зв'язки, відповідають потребам один одного, поділяють спільні цінності й часто розділяють фізичний простір» [16] і «Громада – група людей, яка базується на чинниках околиці, міста, графства, регіону, області, племені, культури, етносу або віри» [14].

Проте більш як у двох третинах проаналізованих ученим дефініцій також наявні інші елементи. Він приходить до висновку, що «з 94 визначень у 69 згадується соціальна взаємодія, територія і загальний зв'язок або зв'язки, що зазвичай знаходяться в громадському житті» [18]. Наявність загальних зв'язків іноді називають солідарністю або почуттям громади (*sense of community*). Дослідник Д. Поплін у своїй праці «Громади. Огляд теорій і методів дослідження» («Communities. A survey of theories and methods of research») зазначає, що ці елементи присутні в 125 визначеннях терміну «громада» [17]. Таким чином, Г. Хіллері та Д. Поплін виділяють три основні складові, що

характеризують поняття: територія, загальні зв'язки й соціальна взаємодія.

Д. Чевіс зазначає: «Теорія і практика показують нам, що почуття громади має п'ять ключових елементів: задоволення потреб, розподілені цінності, членство, вплив, розподілені емоційні зв'язки» [15].

Американський соціолог Р. Уоррен, окреслюючи коло характерних ознак, виводить поняття «ідеальної» громади, яка здатна до регуляції взаємин основних груп, самокерування, розподілу влади, визначення ступеню участі в житті громади, підтримки її життєздатності, встановлення меж контролю території та конфліктів [19].

Проаналізувавши, можна виокремити в зарубіжній літературі кілька підходів до вивчення громад (спільнот), Зокрема, якісний підхід - передбачає, що громада має бути відносно невеликою за своїми масштабами, в ній утворюється почуття спільності, викликаної близькістю проживання і подібністю повсякденних справ, постійними особистими контактами, подібним стилем життя, безліччю загальних місцевих справ, загальною системою цінностей; - екологічний підхід – громада розглядається як цілісний самодостатній організм з власним життєвим процесом, при якому солідарність і загальні інтереси членів є функцією проживання в одному місці; - психологічний підхід – при якому акцентована увага на загальних інтересах, цінностях і цілях членів спільності до території, при чому її розмір не має значення; - етнографічний підхід – розглядається громада, яка побудована на основі традицій, культури; - соціологічний підхід – передбачає розгляд громади як соціальної системи, що має тісні взаємозв'язки між членами даної системи і між системами, включаючи як горизонтальні, так і вертикальні зв'язки; - економічний підхід - вивчає взаємозв'язки різних секторів економіки, домогосподарств і підприємств, описує населення, його професійний склад та робочі місця [9].

Комплексний, системний підхід до визначення поняття та ознак громади, комуни, місцевого співтовариства чи територіального колективу застосовано колективом авторів під керівництвом Д. Барнса, які розглядають п'ять категорій, що визначають «комуна». Перша категорія визначає комуна як історично сформовану спільноту людей, що характеризується спільністю традицій,

культури, належністю до комуні. Друга категорія розглядає комуну як сукупність соціальних взаємодій, реакцій між індивідами. Третя категорія визначає комуну як спільного, колективного споживача. Четверта категорія базується на прерогативі виробництва та забезпечення громадських послуг. Відповідно до п'ятої категорії комуну характеризується своєю здатністю впливати на місцеве суспільне життя, своєю владою репрезентувати місцеве населення, а також наділяти його певними повноваженнями. Ця категорія більшою мірою визначає комуну як суспільного актора на політичній сцені [10, с. 276-277].

Для російської науки більш прийнятним був термін «територіальний колектив». І. Видрін виділив чотири характерні особливості територіальних колективів, а саме: – територіальні колективи є соціальними спільнотами, що складаються в результаті взаємодії людей; – в основі формування територіальних співтовариств знаходяться соціально обумовлені способом життєдіяльності людей інтереси; – об'єктивною основою колективів є територія, яка грає інтеграційну роль в зв'язку з економічними, соціально-історичними, природно-географічними чинниками; – в цих колективах присутні всі елементи структури суспільства, завдяки чому вони можуть функціонувати як відносно самостійні об'єднання [4].

В Україні громада з її звичаями і традиціями сформувалася в глибоку давнину. Дослідник громади в Україні І. Черкаський слушно зазначав: «.. Про початок походження цієї установи ми не знаходимо жодних відомостей ні в літописах, ні в писаних законодавчих пам'ятках. З великою ймовірністю можна думати, що сільські громади постали за тих часів, коли слов'янські племена, які заселяли теперішню південно-західну Русь, ще не були об'єднані в державні спілки під зверхньою владою господарів» [5]. М. Грушевський досліджував еволюційні процеси становлення громад за часів Київської Русі. Люди здавна звикли гуртуватися задля колективного вирішення проблем та задоволення власних потреб та інтересів. І. Франко у своєму творі-роздумі «Що таке громада і чим би вона повинна бути» намагався описати громаду з точки зору базової одиниці адміністративно-територіального устрою: «Наші устами кажуть, що

грумада, то перша і найменша одиниця адміністраційна; з громад складаються повіти, в повітів край, з країв держава... Коли кожний повіт, кожний край, кожна держава складається з громад - сільських чи міських, то все одно перша і найголовніша завдання тих, що управляють державою, краями, повітами, повинна би бути така, щоб добре упорядкувати і мудрими правами якнайліпше забезпечити ту найменшу, але основну одиницю. Бо коли громада зле впорядкована, бідна, темна і сама в собі розлазиться, то очевидно, що й увесь побудований на ній порядок повітовий, крайовий і державний не може бути тривалий» [13, с. 175].

Слід зазначити, що поняття «територіальна громада» є відносно новим для української науки публічного управління. Донедавна таке поняття, як «територіальний колектив», не досліджувалося жодною із суспільнознавчих наук. У значному переліку монографій, присвячених проблемам колективу (в його широкому розумінні), дослідження такого його різновиду, як територіальний колектив, посідає незначне місце. Більш того, територіальний колектив як самостійний тип соціальної спільноти не розглядався навіть у загальній типології і класифікації колективів, наведеної в ряді філософських робіт. Традиційний шлях становлення територіальних колективів відомий і неодноразово досліджений. Він полягає в історичному формуванні громад - від окремого поселення, об'єднання задля спільного захисту території (глибока давнина), поселення з церковним приходом (ближче до сучасності), вже до утворення території з органом самоуправління. Сучасний шлях до становлення та зміцнення місцевого самоврядування, посилення участі територіальної громади у вирішенні питань, що належать до її відання, лежить у площині «раціонального» (науково осмисленого) управління, у тому числі, і трансформаційними процесами щодо формування територіальної громади [12, с. 16].

Аналізуючи праці сучасних українських науковців до характерних ознак територіальних громад теж відносять територію та соціальну взаємодію. Наприклад, на початках незалежності України І. Бутко визначив територіальну громаду як людей, які мешкають у певних територіальних межах та об'єднані

спільними інтересами [3, с. 8]. Адже незважаючи на соціальну неоднорідність територіального колективу, різносторонність інтересів і потреб його членів, у переважної 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 функціонуванні єдиних для всієї територіальної громади комунальних систем тепло-, водо-, електропостачання, водовідведення, транспорту тощо.

О. Батанов розширив і деталізував визначення територіальної громади, характеризуючи її як «територіальну спільність, що складається з фізичних осіб – жителів, що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру» [2, с. 77]. Науковець теж виділяє основними ознаками територію, взаємодію, певні зв'язки, які формують усвідомлення загальних потреб та процес реалізації спільнотою власних інтересів. М. Баймуратов та В. Григор'єв зазначають, що територіальна громада (вони використовують термін «територіальний колектив») – це «сукупність фізичних осіб, які постійно мешкають на певній території та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру» [1, с. 104].

Існують і інші визначення поняття, де територіальна ознака не є домінуючою, як наприклад, С. Сахненко стверджує, що «громади є соціальними спільностями, що складаються в результаті взаємодії людей, вони мають якості, що можна трактувати як об'єктивні: самоврядність, спроможність безпосередньо здійснювати властиві їм соціальні функції і первинність стосовно тих суб'єктів права, що формуються народом, націями» [7, с. 9]. Іноземці не є членами територіальної громади за визначенням В. Кравченка, який під територіальною громадою розуміє «сукупність громадян України, котрі спільно проживають у

міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус» [6, с. 72]. Дещо протилежну думку з цього приводу має М. Орзіх, який зазначає, що члени територіальної громади не обов'язково повинні володіти громадянством або постійно проживати на певній території - вони можуть на ній працювати, володіти нерухомим майном або бути платниками комунальних податків [11, с. 67].

Отже, можна виокремити два концептуальні підходи щодо розуміння і визначення категорії «територіальна громада», а саме: за пріоритетністю територіально-інтеграційної ознаки, що передбачає прив'язування територіальної громади до певного населеного пункту як природної територіальної одиниці, у межах якої жителі об'єднуються для здійснення повсякденної діяльності та за критерієм переваги соціальних зв'язків і взаємодії між членами громади на основі спільних інтересів.

Висновки. Результати проведеного дослідження свідчать про розбіжність поглядів у зарубіжному і українському науковому середовищі щодо розуміння сутності територіальної громади. Наразі різноманіття підходів та класифікуючих ознак не дає змоги одностайно трактувати цей термін, що, можливо, призводить до уповільнення процесів створення територіальних громад як дієвого елементу системи місцевого самоврядування. На підставі проведеного аналізу необхідно для більш повного та всебічного формулювання означеного поняття провести функціональне дослідження територіальної громади та дослідити її цільове призначення.

Список використаних джерел:

1. Баймуратов М. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине : [моногр.] / М. А. Баймуратов, В. А. Григорьев ; Одес. нац. юрид. акад. – О. : Юрид. л-ра, 2003. – 245 с.
2. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : [моногр.] / О. В. Батанов ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Концерн “Видавн. дім Ін Юре”, 2003. – 512 с.
3. Бутко І. П. Деякі проблеми становлення і розвитку територіального самоврядування в Україні / І. П. Бутко // Місцеве та регіональне самоврядування України. - 1992. - № 3. - С. 6-10.
4. Выдрин И. В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовой аспект) / И. В. Выдрин // Известия высших учебных заведений. Серия «Правоведение». – 1992. – № 4. – С. 89–90
5. Гураль П. Поняття і сутність територіальної громади в Україні / П. Гураль // Юриспруденція on-line : інтернет-видання. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.lawyer.org.ua.
6. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. / В. І. Кравченко // – К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. - 487 с.
7. Куц Ю. О. Територіальна громада: знаннєвість, дієвість : [моногр.] / Ю. О. Куц, В. М. Сінченко, В. В. Мамонова, С. В. Газарян / За заг. ред. Ю. О. Куца. – Х. : Віровець А. П. «Апостроф», 2011. – 340 с.
8. Лиска О. Г. Закордонні підходи до визначення поняття «територіальна громада» / О. Г. Лиска // Вісник державної служби України. – 2007. – № 4. – С. 23 – 27.
9. Муркович Л. Територіальна громада як суб’єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти / Л. Муркович : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02%285%29/10mliuta.pdf.
10. Наврузов Ю. Категорія «громада» в сучасному лексиконі місцевого самоврядування / Ю. Наврузов // Зб. наук. пр. Укр. Акад. Держ. упр. при Президентові України. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – Вип. 1. – С. 276 – 277.

11. Орзіх М. П. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування / М. П. Орзіх // Місцеве та регіональне самоврядування України. – К., 1995. – Вип. 1-2 (10-11). – С. 67–75.

12. Управління розвитком людського потенціалу територіальної громади в інноваційно-знаннєвому суспільстві / уклад. : Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, С. В. Газарян. – К. : НАДУ, 2012. – 44 с.

13. Франко І. Що таке громада і чим вона повинна бути? / І. Франко // Зібр. творів: [у 50 т.] – К., 1985. – Т. 44. Кн. 1. – 175 с.

14. Allen, J. C. Building on Assets and Mobilizing for Collective Action : Community Guide / J. C. Allen, S. M. Cordes, S. Covey and etc. – Lincoln : Center for Applied Rural Innovation ; Univ. of Nebraska\$Lincoln, 2002. – 39 p., 2 с.

15. Chavis, D. Strategic Factors for Building Community : The Five C's Community, Connections, Control, Cash, & Collective Action / David Chavis. – Baltimore : Campaign Consultation, 2006. – 6 p. , 2 с.

16. Community Culture and the Environment : A Guide to Understanding a Sense of Place. – Washington : Office of Water, 2002. – 281 p., 11 с.

17. Ferlander, S. The Internet, Social Capital and Local Community / Sara Ferlander. – Stirling : Dep. of Psychology, 2003. – 411 p.

18. Hillery, G. A. Definitions of Community : Areas of Agreement / G. A. Hillery // Rural Sociology. – 1955. – Vol. 20. – Iss. 2. – P. 111–123., 18 с.

19. Warren R. The Good Community – What would it be? // Journal of the Community Development Society. – 1970. – 1(1). – P. 14-23.