

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК СКЛАДОВА ІННОВАЦІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ

SOCIAL-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE JOINT TERRITORIAL COMMUNITY AS A COMPONENT OF THE INNOVATIVE POTENTIAL

УДК 332.1

Маркіна І.А.

д. е. н., професор,
завідувач кафедри менеджменту
Полтавська державна аграрна академія

Прилипка І.О.

студент
Полтавська державна аграрна академія

Свириденко С.І.

студент
Полтавська державна аграрна академія

У статті досліджено поняття соціально-економічного розвитку сільських територій. Досліджено проблему розвитку місцевого самоврядування. Розглянуто сутність та зміст поняття «територіальна громада». Виділено основні ознаки територіальної громади. Визначено необхідність проведення реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади.

Ключові слова: громада, об'єднана територіальна громада, стратегія розвитку, соціально-економічний розвиток, децентралізація.

В статье исследовано понятие социально-экономического развития сельских территорий. Исследована проблема развития местного самоуправления. Рассмотрены сущность и содержание понятия «территориальная община». Выделены основные признаки территориальной общины.

Определена необходимость проведения реформы местного самоуправления и децентрализации власти.

Ключевые слова: община, объединенная территориальная община, стратегия развития, социально-экономическое развитие, децентрализация.

The article explores the concept of socio-economic development of rural territories. The problem of development of local self-government is investigated. The essence and content of the concept "territorial community" are considered. The main features of the territorial community are highlighted. The necessity of carrying out the reform of local self-government and decentralization of power is determined.

Key words: community, united territorial community, development strategy, social and economic development, decentralization.

Постановка проблеми. Останніми роками в Україні досить активно досліджувались проблеми сталого розвитку загалом, дещо менше приділялось уваги сталому розвитку сільського господарства і сталому розвитку сільських територій. Науковці всього світу визнають, що сталий розвиток включає економічний, інноваційний, соціальний та екологічний аспекти. За цими напрямками українське село не те що стало розвивається, а швидше, стало деградує. Тому проблема сталого розвитку саме сільських територій є надзвичайно актуальною і вимагає негайного вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Концепція сталого розвитку посіла належне місце у дослідницькому арсеналі вітчизняної аграрної економічної науки. Так, у зазначену проблему вагомий внесок зробили відомі вчені, зокрема Б. Андрушків, О. Батанов, І. Бутко, М. Грушевський, М. Долішній, Н. Кирич, О. Мороз, М. Орзіх, М. Орлатий, П. Саблук, П. Саєнко, О. Скакун, С. Співак, В. Юрчишин.

Постановка завдання. Метою статті є узагальнення теоретичних підходів до визначення сутності і змісту терміна «територіальна громада», а також понять забезпечення соціально-економічного розвитку територіальної громади.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Економічна ситуація, яка склалася в межах сільських територій, вимагає корінних економічних реформ, формування різних господарських структур, що відкриває широкі можливості підприємницької діяльності, а загалом сприятиме економічному розвитку сільських територій.

З огляду на сучасні трактування сталий розвиток сільських територій можна охарактеризувати як рівномірне нарощування позитивних соціальних показників (життєвого рівня населення, освіти, здоров'я тощо), що повністю відповідають економічному та екологічному розвитку сільської місцевості.

З огляду на це соціально-економічний розвиток сільських територій – це об'єктивний процес, що відбувається в країні під впливом економічних, політичних, соціальних, демографічних, ресурсних та інших чинників. З іншого боку, розвиток сільських територій – це суб'єктивний процес, адже він відбувається під впливом управлінських рішень сільської, районної, обласної та загальнодержавної влади.

Процес дослідження питань забезпечення сталого економічного розвитку передбачає формування системи показників, які, з одного боку, деталізують фактори впливу на кінцевий результат і так визначатимуть доцільні напрями регулюючого впливу, а з іншого боку, даватимуть змогу оцінити ефективність заходів, здійснених з цією метою. Фактично такі показники є індикаторами сталого розвитку економічної системи. У своїй сукупності вони утворюють соціально-економічну модель, сфера реалізації якої не повинна виходити за рамки сфери екологічної сталості. Це означає, що кожне економічне рішення, що приймається органами державного управління на всіх його рівнях, має бути вивірене щодо відповідності конкретним екологічним обмеженням. Наявні та потенційно досяжні засоби й можливості для здійснення впливу на характер розвитку соці-

ально-економічної системи визначають напрями та темпи зміни показників, а отже, рамки сфери її сталості.

Таким чином, перехід до сталого розвитку сільських територій дає змогу забезпечити комплексне та інтегроване рішення основних проблем сільських територій в рамках єдиної концепції, в центрі якої знаходиться сільський житель.

Виклики сучасності актуалізують проблему розвитку місцевого самоврядування, розширення прав та повноважень територіальних громад через їх об'єднання, що в усьому світі розглядається як ознака демократичного вибору країни. Об'єднання територіальних громад спрямоване на покращення соціально-економічної системи та підвищення рівня життя населення, що є одним із найбільш пріоритетних напрямів державної політики [10].

В Україні самоврядні традиції існують ще з часів Київської Русі, а еволюцію територіальної громади одним із перших досліджував М. Грушевський. Він простежив процес розвитку територіальної громади, починаючи з родин та родів, а також показав, як на певному етапі розвитку родинні зв'язки слабшали, а зміцнювалися «мотиви» територіальної близькості, сусідства, солідарності територіальної й економічної; як внаслідок поділу родин «рідні осідали побіч себе групами, і пізніше, як розросталися й ділилися ширші родини, на старих займанщинах повставали нові родини, зв'язані спорідненням і творили громаду» [3].

Згідно з визначенням, наведеним в «Енциклопедії державного управління», в загальному значенні «територіальна громада» розуміється як спільнота людей, які об'єднані різноманітними стійкими формальними та неформальними зв'язками, що обумовлені спільним проживанням у межах села, селища, міста [4].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» трактує поняття «територіальна громада» як жителів, які об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або як добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [9].

О. Скакун визначає, що територіальна громада є сукупністю громадян – носіїв права, які об'єднані за територіальною ознакою, а також має відповідні юридичні можливості для реалізації цього права [12].

О. Батанов поняття територіальної громади розуміє як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб – жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), які постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосе-

редньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки, а також пов'язані індивідуальними територіальними зв'язками системного характеру [1].

І. Бутко трактує територіальну громаду як людей, які мешкають у певних територіальних межах та об'єднані спільними інтересами [2].

М. Орзіх вважає, що територіальна громада – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що має власні інтереси, до складу якого входять громадяни України, іноземці, особи без громадянства, які постійно мешкають або працюють на даній території, або володіють нерухомим майном, або сплачують місцеві податки та збори [6].

На думку О. Кондрашова, територіальна громада – це сукупність громадян України, котрі спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус [5].

Як бачимо, єдність думок науковців щодо визначення поняття «територіальна громада» відсутня. Проте всі вони вважають, що це сукупність людей, яких об'єднують певні колективні інтереси.

З вищезазначеного можна виокремити такі основні ознаки територіальної громади:

1) інтеграційна ознака, яка пояснюється тим, що територіальна громада виступає як сукупність фізичних осіб, причому законодавче застосування узагальнюючого терміна «жителі» дає підстави включити до її складу не лише громадян України, але й іноземних громадян і осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах;

2) територіальна ознака, яка дає підстави вважати, що громада формується як сукупність тих осіб, які пов'язані з територією певного населеного пункту фактом постійного проживання (опосередковано Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказує і на такий вид громад, як територіальна громада району в місті (ст. ст. 6, 16);

3) інтелектуально-комунікативна ознака, яка пояснюється існуванням системи різноманітних інтересів, соціальних зв'язків і відносин, дія яких приводить до утворення громадської інфраструктури громади, до якої можна віднести різноманітні організаційні форми та інститути, спрямовані на задоволення потреб та інтересів членів громади, громадські об'єднання, засоби масової інформації, органи самоорганізації населення, підприємства, організації, суб'єкти підприємницької діяльності тощо;

4) функціонально-цільове спрямування, яке означає, що територіальна громада має самостійні функції та компетенцію у вирішенні питань місцевого значення, що визначають особливе

місце та роль цього суб'єкта в системі місцевого самоврядування;

5) організаційна ознака, яка передбачає, що територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування запроваджує організаційну систему, тобто сукупність інститутів і форм здійснення місцевого самоврядування (її складовими виступають система форм безпосереднього здійснення громадою місцевого самоврядування та система органів і посадових осіб місцевого самоврядування);

6) майнова ознака, яка пояснюється тим, що важливим елементом правового статусу територіальної громади є характеристика її як суб'єкта права комунальної власності; громада має право володіти, користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і у своїх інтересах належним їй майном як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування;

7) історико-культурна ознака, яка характеризується впливом чинників історико-культурного характеру, під дією яких формуються соціокультурні надбання, що шануються громадою як особлива цінність, а саме звичаї, традиції, свята; історичні, культурні та інші особливості та традиції територіальної громади відбиває її символіка, зокрема герб, прапор.

О. Мороз пропонує такий перелік ознак територіальної громади [5]:

- спільна територія існування (може включати проживання, територію, володіння нерухомим майном);

- спільні інтереси у вирішенні питань життєдіяльності;

- соціальна взаємодія у процесі реалізації цих інтересів;

- психологічна самоідентифікація кожного члена з громадою;

- спільна комунальна власність;

- сплата комунальних податків.

Загалом необхідність проведення реформи місцевого самоврядування викликана низкою причин. Через велику подрібненість територіальних громад, відсутність власних можливостей розвитку, старіння населення, значний відтік економічно активної його частини поглиблюються проблеми економічно-соціального розвитку, зокрема надання громадянам, насамперед із сільської місцевості, якісних послуг, забезпечення конституційного права на працю тощо, відповідальність за які несуть органи місцевого самоврядування. Необхідність постійної підтримки малочисельних громад з використанням системи дотацій стримує розвиток сіл, селищ та малих міст. Це спричиняє зростання кількості міського населення, розширення меж міст, ускладнення вирішення проблем забезпечення мешканців відповідною інфраструктурою, соціальними послугами. Усе це потребує,

з одного боку, розширення повноважень органів місцевого самоврядування, а з іншого боку, впровадження механізмів контролю ефективного використання місцевих ресурсів з боку членів їхніх територіальних громад.

Нині в Україні реалізуються реформа місцевого самоврядування та децентралізація влади, яка передбачає передачу більших повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад. Важливою складовою та запорукою реалізації цієї реформи є формування спроможних громад, що відбувається шляхом об'єднання територіальних громад.

Важливо зазначити, що децентралізація управління виступає однією із ключових реформ, які проводяться в Україні упродовж кількох останніх років. Її основний сенс полягає у передачі значної частини адміністративних повноважень і фінансових ресурсів з центрального (урядового) щабля на рівень органів місцевого самоврядування. При цьому ключовим принципом здійснення децентралізації виступає принцип субсидіарності.

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, концептуальні засади якої були схвалені у 2014 році, а практична реалізація якої розпочалась у 2015 році, виявилась однією з найрезультативніших і найпомітніших із проголошених стратегічних реформ. Оскільки реформа децентралізації спрямована на створення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні на основі європейських цінностей розвитку місцевої демократії, наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами, що забезпечать місцевий економічний розвиток, надання населенню високоякісних та доступних публічних послуг, роль об'єднаних територіальних громад у забезпеченні інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території має стати ключовою.

Тому реформа децентралізації отримала досить широку підтримку громадськості та експертного середовища України. Причому найвищу підтримку реформи зафіксовано в регіонах, що є лідерами у формуванні об'єднаних територіальних громад.

У квітні 2017 року уряд прийняв Розпорядження «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік». У середньостроковому плані реформа децентралізації знаходиться серед ключових пріоритетів у формуванні системи ефективного врядування в державі. Таким чином, прийнято середньострокову маршрутну карту реформи, що дає можливість громадам планувати і бюджети, і свій розвиток не на рік, а на перспективу. Середньостроковим планом передбачено стовідсоткове об'єднання місцевих

рад базового рівня у спроможні територіальні громади до 2020 року [8].

У 2017 році після прийняття низки законів, що врегулювали проблемні питання об'єднання, процес формування об'єднаних територіальних громад отримав новий імпульс до активізації. Станом на кінець травня 2017 року в Україні утворено 413 об'єднаних територіальних громад, що об'єднали 5 258 населених пунктів, в яких відбулись перші вибори органів місцевого самоврядування [11].

Слід зазначити, що під час формування стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади необхідно враховувати зовнішні та внутрішні умови, наявність ресурсів і можливостей та передбачувані ризики. Стратегія розвитку повинна бути спрямована перш за все на підвищення конкурентоспроможності та створення сприятливого інвестиційного клімату. Таким чином, стратегія виступає не тільки як інструмент обґрунтування, вироблення і реалізації цілей і задач виробничого, науково-технічного, економічного, організаційного і соціального характеру, не тільки як фактор, що регулює діяльність територіальної громади доти, поки намічених цілей й задач не буде досягнуто, але й як засіб зв'язку громади з ринковим середовищем [10].

Водночас варто виділити ознаки ефективної стратегії розвитку. Серед них слід назвати наявність конкретних цілей, реалістичність, гнучкість, внутрішня структурність та узгодженість, концептуальна ясність, логічність і простота формулювання оперативних цілей, деталізація, оптимальний часовий проміжок, конкретні терміни реалізації цілей, раціональний рівень ризику, простота і зрозумілість завдань у межах програм та проектів [7].

Висновки з проведеного дослідження. Отже, об'єднання територіальних громад є запорукою переходу місцевого самоврядування на якісно новий рівень, а продовження запровадження політики децентралізації управління має стати дієвим фактором стабілізації соціально-економічної ситуації, подолання суперечностей між різними рівнями влади; сприяти підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління. Головні завдання децентралізації на середньострокову перспективу полягають у завершенні формування спроможних територіальних громад на всій території країни, посиленні інституційної та ресурсної спроможності громад, запровадженні стратегічного планування розвитку об'єднаних територіальних громад, розбудові їх інфраструктури, підвищенні якості надання усього спектру публічних послуг населенню.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Батанов О. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. Вісник центральної виборчої комісії. 2008. № 2(12). С. 46–52.
2. Бутко І. Деякі проблеми становлення і розвитку територіального самоврядування в Україні. Місцеве та регіональне самоврядування України. 1992. № 3. С. 6–10.
3. Грушевський М. Історія України-Русі: в 11 т. / редкол.: П. Сохань (голова) та ін. Київ: Наукова думка, 1995. 12 кн. Т. 6. 352 с.
4. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю. Ковбасюк (голова) та ін. Харків: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. Т. 5: Територіальне управління / за ред. О. Амосова, О. Ігнатенка, А. Кузнецова. 408 с.
5. Мороз О. Територіальна громада: сутність становлення та сучасні українські реалії. Демократ. врядування. 2008. Вип. 2. URL: www.nbu.gov.ua.
6. Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування. Місцеве та регіональне самоврядування України. 1995. Вип. 1–2(10–11). С. 67.
7. Про затвердження порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2011 року № 1186. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1186-2011-p>.
8. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій ряду на 2017 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 року № 275-р. Урядовий портал. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249935442>.
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
10. Саєнко П. Теоретичні засади формування стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади. Економіка і суспільство. 2016. Вип. 7. URL: http://www.economyandsociety.in.ua/journal/7_ukr/100.pdf.
11. Сайт Центральної виборчої комісії. URL: https://www.dr.gov.ua/portal/cm_core.cm_index?option=ext_gromada&prej=1&pmn_id=145.
12. Скакун О. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підруч. 2-ге вид., перероб. і доп. Харків: Еспада, 2009. 752 с.
13. Андрушків Б., Кирич Н., Співак С. та ін. Стратегія розвитку адміністративного району (Концептуальні засади організації соціально-економічного розвитку адміністративного району в контексті формування добровільних об'єднань територіальних громад Лановеччини. Тернопіль: ФОРМ Паляниця В.А., 2017. 456 с.