

УДК 342.25

Пиртко М. С.

Національний університет водного господарства та природокористування

## ЕТИМОЛОГІЯ ТА ВИЗНАЧЕНІСТЬ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Розкрито етимологію поняття «територіальна громада». Окреслено історичні передумови реалізації місцевого самоврядування в Україні. Конкретизовано суть поняття «територіальна громада». Ідентифіковано ознаки територіальної громади. Розвинуто зміст поняття «соціальний капітал». Визначено рівні формування соціального капіталу. Встановлено причини отримання синергетичного ефекту за рахунок об'єднання людей.

**Ключові слова:** соціальне управління, суспільні інтереси, об'єднання людей, децентралізація, соціальний капітал, синергетичний ефект.

**Постановка проблеми.** Посилення уваги науковців до питань, пов'язаних із організаційним становленням територіальних громад в Україні, розпочалося імплементацією на початку 90-х років минулого століття законодавчих актів, які спрямовані на регулювання державних відносин, у практику розвитку місцевого самоврядування. Проте їх актуалізація більшою мірою оформилася в 2014 році, що було зумовлено реальним початком територіальної адміністративної реформи в країні, зміст якої полягає у децентралізації влади та передачі конкретних повноважень по організаційній державній структурі «згори вниз». Ефективне проведення такої реформи, як свідчить світовий досвід, забезпечує довгостроковий позитивний тренд в економічному та соціальному розвитку країни та її окремих регіонів. Саме тому її практична реалізація, яка пов'язана з діяльністю територіальних громад, вимагає ґрунтовного наукового супроводу в частині напрацювання відповідного понятійного апарату.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед науковців, котрі одними із перших почали займатися питаннями створення та функціонування територіальної громади, варто відзначити М. Баймуратова, О. Батанова, В. Борденюка, М. Орзіха, які в своїх роботах заклали юридичні засади її семантичного оформлення та визначили складники такого статусу. В економічному контексті поняття «територіальна громада» тісно корелює із питаннями розвитку територій, зокрема сталого розвитку регіонів, регіональної політики, що досліджували такі вчені, як Г. Андрусенко, Б. Данилишин, В. Мики-

тенко, П. Саблук та інші. Крім того, ринкові умови господарювання ставлять перед територіальними утвореннями нові виклики, котрі зумовлені глобалізацією та інформатизацією життєвого простору суспільства, підвищенням інтенсивності боротьби за залучення обмежених фінансових ресурсів для забезпечення власного сталого розвитку, що вимагає від них упровадження сучасних принципів у соціальне управління. За таких обставин у територіальних громадах з'явилася потреба активного використання маркетингових прийомів, що сприяло появі нових напрямів досліджень, зокрема територіального маркетингу. Серед науковців, які досліджують питання маркетингу в діяльності територіальних утворень, варто виокремити О. Дейнегу, О. Карого, М. Окландера, Є. Ромата, А. Панкрухіна, А. Старостіну. Таким чином, питання забезпечення життєдіяльності територіальної громади є багатоаспектним та лежить у юридичній, соціальній та економічній площинах, що потребує конкретизації базових дефініцій, які стосуються територіальної громади.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Незважаючи на досить широкий тематичний діапазон наукових досліджень у сфері функціонування територіальних громад, потребує уточнення семантичний складник теоретичного базису таких досліджень.

**Метою статті** є конкретизація теоретичної суті поняття «територіальна громада» та ідентифікація основних її ознак.

**Виклад основного матеріалу.** На протязі свого існування люди завжди прагнули до об'єднання.

Групи людей, живучи в певному загальному місці та взаємодіючи між собою, утворювали комуни (з лат. *cum*, «разом/разом» + *munus*, «дар»), общини (з лат. «*politia*» община) або громади. Це слово часто використовується для позначення групи, яка організована навколо спільних цінностей і пов'язана із соціальною згуртованістю у межах загального географічного положення, як правило, у соціальних одиницях, що перевищують розмір домогосподарства. Почуття спільності відноситься до суспільного сприйняття взаємозв'язку і взаємозалежності, спільної відповідальності та загальних цілей. Розуміння громади передбачає оцінювання її потреб і ресурсів, формування поваги до членів і залучення ключових учасників громади у партнерські програми.

Існування територіальних громад забезпечує можливість ефективного самоврядування, що є основою демократії та побудови громадянського суспільства. Більшість розвинених країн світу мають моделі самоврядування, що базуються на використанні тісної взаємодії між органами самоврядування (надавач послуг) та членами територіальної громади (споживач послуг), яка формується за основним ринковим принципом «максимальне задоволення потреб споживача».

Загалом термін «громада» може використовуватися для:

- опису фіксованої місцевості (певного географічного району) як основи соціальної організації. З цієї точки зору, наприклад, традиційне село – це спільнота, в якій люди народжуються, живуть і помирають;
- позначення місцевої соціальної системи або набору відносин, які зосереджені у цій місцевості. З соціологічного погляду важлива концентрація відносин, а не географічний фактор;
- опису якості спілкування, що створює сильне відчуття соціальної ідентичності;
- позначення групи людей;
- опису спільної культури та соціальної системи, яка організовує свою діяльність;
- позначення колективно організованої справи;
- позначення поділу праці на спеціалізовані та взаємозалежні функції [1].

Поняття громади дуже близьке українській ментальності. Зокрема, ще у Київській Русі питання запрошення князя на престол, комплектування ополчення і виборів ватажків вирішувалися народними зборами – віче, участь у яких брали всі вільні жителі міста, які мали власне господарство, але вирішальна роль належала міській феодальній верхівці. М. Грушевський зазначає, що за часи від Ярослава Мудрого до монгольського походу було близько п'ятдесяти перемін князів на київському столі на основі рішень віча, причому за ініціативою громади – 3–5 разів, 10–11 рішень, де віче підтвердило або підтримало князів, і лише 4 рази віча затвердили нові умови в кандидатами на київський стіл [2, с. 212]. Компетенція віча також включала й законодавчі функції. Втручання віча у справи

внутрішнього управління стосувалися головним чином призначення посадових осіб (як у рази призначення нових тіунів), організації воєнних походів, стягнення податків тощо [3, с. 54].

Результати дослідження семантичного значення поняття «територіальна громада» у сучасній інтерпретації (табл. 1) дозволяють стверджувати, що це об'єднання людей, котрі проживають на певній території з метою вирішення спільних завдань.

Концепт «територіальна громада» сучасні науковці трактують по-різному, проте всі звертають увагу на такі моменти, як спільна територія проживання та соціальна взаємодія. Так, наприклад, О. Батанов вважає, що це «первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається із фізичних осіб – жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), 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 цій території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані індивідуальними територіальними зв'язками системного характеру [5].

М. Орзіх розглядає територіальну громаду (місцеву спільноту) як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, – «єдиний на території соціальний субстрат, який має власні інтереси» [6, с. 64], а М. Баймуратов пропонує розглядати її як «сукупність фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території та пов'язані між собою територіально-особистими зв'язками системного характеру» [7, с. 8].

Основною ознакою, що визначає можливість приналежності певної особи до територіальної громади, є її постійне проживання на певній території (територіальна), при цьому вважається, що вона повинна мати певне нерухоме майно в межах цієї адміністративно-територіальної одиниці (майнова) та бути платником податків (фіскальна) [8, с. 138]. Погоджуємося з тезою М.О. Баймуратова, який вважає за доцільне до цих ознак долучити ще й інтегративну, тобто можливість об'єднувати не лише тих осіб, що постійно проживають на якійсь території, але й іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, переміщених осіб, які постійно проживають на певній території, а також інтелектуальну, тобто наявність спільних потреб, для задоволення яких можуть бути спрямовані загальні інтелектуальні ресурси територіальної громади [9]. Також деякі науковці пропонують до вищезгаданих ознак територіальної громади долучити ще соціальну (взаємодія у процесі реалізації інтересів) та психологічну (самоідентифікація кожного члена з громадою) [10].

Рис.1 допомагає наочно ідентифікувати ознаки територіальної громади, що закріплені у законодавстві України.

Таблиця 1

Визначення суті дефініції «територіальна громада»

Поняття	Лексичне значення
Територіальна	1) пов'язаний із певною територією; місцевий; 2) який комплектується з мешканців цієї території [4, с. 1241].
Громада	1) група людей, об'єднаних спільністю становища, інтересів і т. ін.; 2) об'єднання людей, що ставить перед собою певні спільні завдання; організація; 3) в Україні та Білорусії – поземельне селянське об'єднання, а також збори членів цього об'єднання [4, с. 199].

Джерело: [4]

ОЗНАКИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ				
територіальна	інтегративна	інтелектуальна	майнова	фіскальна
жителі, об'єднані 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 ([11], ст. 1)	можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби ([13], ст. 142 ч. 2)	право територіальної громади – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України ([13], ст. 140 ч. 1)	право володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування ([11], ст. 1); матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальної громади сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад ([11], ст. 16 ч. 3)	члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів ([13], ст. 8 ч. 3, ст. 67 і [12], ст. 12 ч. 4); підприємства, установи та організації, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, сплачують частку прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету ([11], ст. 26 ч. 29)

Рис. 1. Ознаки територіальної громади згідно з українським законодавством

Джерело: напрацювання власне на підставі [11; 12; 13]

Таким чином, територіальна громада є інтегрованим утворенням, що має ознаки територіальної, інтелектуальної, майнової, фіскальної автономії. Її значення посилюється за рахунок розширення прав і повноважень під час реалізації процесу децентралізації, який відрізняється від попередніх підходів до організації територіального устрою держави насамперед тим, що територіальна громада має формуватися за принципом ініціативи «знизу» за умови забезпечення економічної доцільності.

М. Kilkeny та інші вважають, що нині суспільні інтереси є пріоритетними над особистими, оскільки чим «більше суспільство орієнтоване на громаду», тим більше його члени переживають за своє членство, подібно до життя частин організму; тим більше вони відчуватимуть, що їхній статус і добробут є функцією взаємних внесків, які вони роблять до своєї громади» [14]. А. Peredo, J. Chrisman підсилюють доказову базу цього твердження тим, що «чисте повітря, безпечна вода, робочі місця та доступна енергія... можуть мати перевагу над нерегульованою свободою індивідуального вибору» [15].

Об'єднання людей формує певний синергетичний результат (ефект), для опису якого R. Putnam використовує термін «соціальний капітал», що, на

його думку, «має величезне значення у нашому житті». Науковець оцінює появу цього ефекту за рахунок взаєморозуміння між членами громади: «суспільство, яке характеризується всезагальною взаємністю, більш ефективно, ніж недовірливе суспільство». Він також вважає, що економіка недоотримує, якщо соціального капіталу не вистачає [16].

До схожого висновку дійшов і J. Coleman: «група, усередині якої є повна надійність і абсолютна довіра, здатна зробити набагато більше порівняно з групою, що немає цих якостей» [17].

А. Peredo, J. Chrisman розглядаючи переваги, що отримує спільнота через об'єднання своїх членів, зазначають також, що участь кожного члена в діяльності такого утворення буде різною: «деякі члени можуть бути більш активними, ніж інші, але більшість або всі будуть мати певну роль у роботі та реалізації підприємницької ініціативи... Але практично всі будуть зобов'язані до спільної діяльності. Очевидно, що неможливо дати точну специфікацію щодо частки громади, яка повинна бути залучена» [15].

Встановлено, що формування соціального капіталу відбувається на чотирьох рівнях: 1) мікрорівень (сім'я); 2) мезорівень (освітні заклади, підприємства, установи, громадські об'єднання, територіальні оди-

ниці тощо); 3) макрорівень (держава, система органів державного управління); 4) наднаціональний рівень (міждержавні об'єднання, транснаціональні корпорації, міжнародні громадські організації тощо) [18, с. 59]. Соціальний капітал територіальних громад, згідно із запропонованою ієрархією, відноситься до мезорівня, і лише коли інтереси людей переростають інтереси суто територіального об'єднання, створюється можливість для отримання колективного блага на рівні суспільства, держави.

Розглянемо зміст поняття «соціальний капітал», що живається у науковій літературі (табл. 2).

Таблиця 2

**Дослідження змісту поняття  
«соціальний капітал»**

Автор, джерело	Зміст
Р. Burde [19, с. 248]	сукупність фактичних і потенційних ресурсів, пов'язаних наявністю надійних соціальних мереж або менш інституційованих відносин на основі спільного знайомства та визнання... створюється на основі соціальних зобов'язань і взаємин
J. Coleman [20, с. 138]	особлива форма відносин, що виникають за фактом періодично повторюваного персоналізованого впливу між економічними суб'єктами та супроводжуються нагородженням двосторонніх очікувань та зобов'язань
Ф. Фукуяма [21, с. 43]	перелік неформальних правил або норм, яких притримуються члени групи, що дозволяє їм взаємодіяти один з одним
М. Лесечко, О. Сидорчук [18, с. 58]	системний продукт соціальних відносин на всіх рівнях суспільної організації, що суттєво впливає на розвиток усіх сфер суспільства і за певних обставин може створювати або підсилити синергетичний ефект розвитку соціальних організацій.
Р. Патнам, Р. Леонарді, Р. Нанетті [22]	особливості соціальної організації, такі як довіра, норми, соціальні мережі, які підвищують ефективність суспільства через сприяння координації дій

Отже, соціальний капітал територіальної громади – це той соціальний ефект, що отримується за рахунок взаємодії її членів на підставі двосторонніх очікувань та зобов'язань і підсилює інші ефекти (економічний, екологічний), сприяючи посиленню результуючого синергетичного ефекту.

**Список використаних джерел:**

1. Mondal P. Community: Definitions, Bases and Changing Concept of Community. URL: <http://www.yourarticlelibrary.com/sociology/community-definitions-bases-and-changing-concept-of-community/35065> (дата звернення: 27.12.2018).
2. Грушевський М. Історія України-Руси. Т. 3: До року 1340. Вид. друге, розширене. Львів, 1905. 605 с.
3. Єрмолаєв В. Віче в Київській Русі: питання компетенції (IX – середина XII ст.). *Вісник Академії правових наук України*. 2002. №4 (31). С. 45–55.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ. Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. 1440 с.
5. Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 2 (12). С. 51–57. URL: [http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2008\\_2/visnyk\\_st\\_13.pdf](http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2008_2/visnyk_st_13.pdf) (дата звернення: 27.12.2018).
6. Орзих М. Регионализм в Украине: критический анализ современной ситуации. *Юридический вестник*. 1996. № 4. С. 64–66.
7. Баймуратов М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. Харьков: Одиссей, 2000. 356 с.
8. Муніципальне право України: підручник / за ред. В.Ф. Погорілкина, О.Ф. Фрицького. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
9. Баймуратов М. А. Територіальна громада: на перехресті впливу локальних і глобальних чинників. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2016. № 3. С. 72–78.
10. Мороз О. Ю. Територіальна громада : сутність становлення та сучасні українські реалії. *Демократичне врядування : електрон. наук. видання*. 2008. Вип. 2. URL: [www.nbuv.gov.ua](http://www.nbuv.gov.ua) (дата звернення: 27.12.2018).
11. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 27.12.2018).
12. Податковий кодекс України. URL: <https://buhgalter911.com/normativnaya-baza/nalogovyi-kodeks/> (дата звернення: 27.12.2018)

Базовим у понятті «соціальний капітал» є, на нашу думку, слово «капітал», тобто «сукупність коштів (майно, гроші, нерухомість), які приносять прибуток» [4, с. 414]. Таким чином, основним результатом такого ефекту є саме фінансовий складник.

За даними дослідження Я. Казюк було встановлено, що фінансовий потенціал територіальної громади корелює із її величиною. Відповідно, більший фінансовий потенціал мають громади з великою кількістю жителів. Ця закономірність пояснюється тим фактом, що у великих спільнотах є більша ймовірність розвитку малого і середнього бізнесу, тому що вони мають достатню кількість кваліфікованої робочої сили, місткі місцеві ринки збуту товарів і послуг та, відповідно, високі перспективи розвитку суспільства. Крім того, великі громади мають велику податково-облігаційну місткість і більше можливостей для забезпечення надлишкового обслуговування об'єктів інфраструктури, роботи муніципальних установ, а органи місцевого самоврядування можуть забезпечити надання різноманітних комунальних послуг [23].

**Висновки.** Поняття «громада» має глибоко історичну етимологію, оскільки властивість об'єднуватися для вирішення спільних проблем є типовою для різних людей, що проживали на спільній території. В Україні цим поняттям користувалися ще за часів Київської Русі, що підтверджується історичними документами. У вітчизняній неісторії поняття «громада» набуло нових смислів у зв'язку із початком територіальної реформи, зміст якої полягає в передачі повноважень на нижчий рівень, де безпосередньо і реалізуються всі рішення, тобто територіальній громаді. Згідно з чинним законодавством територіальна громада має ознаки територіальної, інтелектуальної, майнової, фінансової автономії. Базовим принципом утворення територіальної громади є економічна доцільність. Об'єднання людей формує певний синергетичний ефект, або соціальний капітал. Утворення територіальних громад та в подальшому їх об'єднань дає змогу підвищувати інвестиційну привабливість нових адміністративно-територіальних утворень, рівень життя їхніх мешканців за рахунок створення нових робочих місць, а також збільшувати надходження до місцевого та державного бюджетів.

13. Конституція України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 27.12.2018).
14. Kilkenny M., Nalbarte L., Besser T. Reciprocated community support and small-town small business success. *Entrepreneurship and Regional Development*. 1999. № 11. P. 231–246.
15. Peredo A.M., Chrisman J.J. Toward a Theory of Community-Based Enterprise. *The Academy of Management Review*. 2006. Vol. 31. № 2. P. 309–328.
16. Putnam R.D. *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster, 2000. P. 289–290.
17. Coleman J.S. Capital of social and human capital. *The American Journal of Sociology*. 1988. № 94. S. 95–120.
18. Лесечко М., Сидорчук О. Значення соціального капіталу в організації місцевого самоврядування. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 2 (12). С. 58–64.
19. Бурдые П. Социология политики. Москва: Sosio-Logos, 1993. 336 с.
20. Coleman J. S. *Foundations of social theory*. Cambridge, Massachusetts. L.: Harvard University Press, 1990. 993 p.
21. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию: пер. с англ. Москва: ООО «Издательство АСТ» : ЗАО НПП «Ермак», 2004. 730 с.
22. Патнам Р.Д., Леонарді Р., Нанетті Р.Й. Творення демократії: Традиції в сучасній Італії. Київ: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2001. 302 с.
23. 20 Leaders among the Amalgamated Territorial Communities and What is the Fundamental Criterion for Sustainable Development of Communities – Study of Capability of Communities Conducted by Yanina Kaziuk. URL: <https://decentralization.gov.ua/en/news/6172?page=84> (дата звернення: 27.12.2018).

**Пиртко М. С.**

Национальный университет водного хозяйства и природопользования

### ЕТИМОЛОГИЯ И ОПРЕДЕЛЕННОСТЬ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВ В УКРАИНЕ

#### Резюме

Раскрыта этимология понятия «территориальная община». Определены исторические предпосылки реализации местного самоуправления в Украине. Конкретизирована суть понятия «территориальная община». Идентифицированы признаки территориальной общины. Развито содержание понятия «социальный капитал». Определены уровни формирования социального капитала. Установлены причины получения синергетического эффекта за счет объединения людей.

**Ключевые слова:** социальное управление, общественные интересы, объединение людей, децентрализация, социальный капитал, синергетический эффект.

**Pyrtko M. S.**

National University of Water Management and Nature Management

### ETYMOLOGY AND DEFINITION OF DEVELOPMENT TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

#### Summary

The etymology of the concept "territorial community" is disclosed. The historical premises of realization of local self-government in Ukraine are determined. The essence of the concept "territorial community" is specified. Characteristics of the territorial community are identified. The content of the concept of "social capital" has been developed. The levels of social capital formation are determined. The reasons for obtaining a synergistic effect by combining people are established.

**Key words:** social management, social interests, people's association, decentralization, social capital, synergy effect.