

Олександр Миколайович ГЛАЗОВ

асистент кафедри публічного управління та адміністрування,
Полтавський державний аграрний університет,
ORCID ID: 0000-0001-6205-3165

ІДЕНТИФІКАЦІЯ УПРАВЛІНСЬКО-ІСТОРИЧНИХ ПЕРЕДУМОВ СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Глазов О. М. Ідентифікація управлінсько-історичних передумов становлення інституту територіальних громад. *Український журнал прикладної економіки та техніки*. 2022. Том 7. № 1. С. 168 – 173.

Анотація

У роботі розкрито актуальність дослідження управлінських та історичних передумов становлення інституту територіальних громад. Метою дослідження є ідентифікація та узагальнення управлінсько-історичних передумов становлення інституту територіальних громад в Україні. Показано, що становлення інституту територіальної громади в управлінсько-історичному ракурсі засвідчило тривалий шлях трансформації підходів до забезпечення просторового соціально-економічного розвитку. Встановлено, що сучасні нові виклики змушують світову спільноту змінювати домінуючі глобалізаційних процесів. За таких обставин функціональність територіальних громад у національних масштабах може й надалі посилюватись. Доведено, що глокалізаційна модель управління розвитком громад буде переважати з огляду на результативні переваги – надання якісних соціальних послуг населенню. Виявлено, що балансування повноважень центральних, регіональних і локальних владних інститутів має здійснюватися, виходячи з якісних показників життя населення. Показано, що згідно зі світовим досвідом децентралізація влади не завжди супроводжується децентралізацією ресурсів для фінансування нових компетенцій та, як результат, значний дисбаланс між делегованими новими повноваженнями і доступними фінансовими ресурсами призводить до скорочення або неякісного надання соціальних послуг населенню.

Ключові слова: державне управління; децентралізація; територіальні громади; місцеве самоврядування; розвиток.

Oleksandr HLAZOV

Assistant of the Department of Public Management and Administration,
Poltava State Agrarian University

IDENTIFICATION OF MANAGEMENT AND HISTORICAL PREREQUISITES FOR THE FORMATION OF THE INSTITUTE OF TERRITORIAL COMMUNITIES

Hlazov O. Identification of management and historical prerequisites for the formation of the institute of territorial communities. *Ukrainian Journal of Applied Economics and Technology*. 2022. Volume 7. № 1, pp. 168 – 173.

Abstract

The article reveals the relevance of the study of managerial and historical preconditions for the formation of the institute of territorial communities. The purpose of the study is to identify and generalize the managerial and historical preconditions for the formation of the institution of territorial communities in Ukraine. It is shown that the formation of the institution of territorial community in the managerial and historical perspective testified to a long way of transformation of approaches to ensuring spatial socio-economic development. It is outlined that modern new challenges are forcing the world community to change the dominants of globalization processes. Under such circumstances, the functionality of territorial communities on a national scale may continue to increase. It is proved that the glocalization model of community development management will prevail in view of the effective advantages as the provision of quality social services to the population. It was found out that the balancing of powers of central, regional and local government institutions should be carried out based on the standards of living. There are various discussions about the expediency of decentralization of power and strengthening the functionality of territorial communities, including independent subjects of cooperation. According to world experience, decentralization of power is not always accompanied by decentralization of resources to finance new competencies and, as a result, a significant imbalance between delegated new powers and available financial resources has led to reduced or poor provision of social services to the population. However, democratic societies have not yet found a more effective model of public administration. Therefore, the question is not in the shortcomings of the institution of territorial communities, but

in the implementation of decentralization reforms. One of the directions of the new functionality of communities is the wide opportunities for cooperation at different levels. These issues in the domestic theory of public administration are still insufficiently disclosed and require proper attention of scientists and practitioners. The applied significance of the research results is to identify the best prerequisites for the development of the institute of territorial communities. The scientific novelty of the research results is the development of aspects of inter-institutional delegation of powers in the management of the development of the territorial community.

Keywords: *governance; decentralization; territorial communities; local government; development.*

JEL classification: H76

Вступ

У більшості держав інститут територіальних громад сьогодні виступає базовою ланкою управління. Шлях до такої ситуації децентралізації влади був тривалим. Для з'ясування сучасної ролі територіальних громад як активних суб'єктів місцевого самоврядування з новими можливостями співробітництва та обґрунтування їх перспективної функціональності необхідно розуміти управлінські й історичні передумови посилення їх повноважень. Управлінські передумови розкривають функціональність громад з позиції ефективності державного управління. Історичні передумови окреслюють хронологію закономірностей з впливом різних процесів соціально-економічного характеру. Становлення інституту територіальних громад пов'язане з такими процесами, як демократизація, децентралізація влади та посилення функціональності органів місцевого самоврядування. Наявність у державі ефективної моделі місцевого самоврядування є ключовою ознакою демократії. Децентралізація влади є процесом посилення функціональності низинного рівня державного управління. Місцеве самоврядування стає тією першою та основною інстанцією, до якої громадяни можуть звертатися у разі виникнення побутових чи особистих проблем. Тому дедалі більше повноважень перекладається саме на локальні інститути та установи, які не просто слугують ланкою між індивідом і державою, а є центром прийняття рішень на місцевому рівні.

Теоретико-методичні основи дослідження інституту територіальних громад достатньо комплексно висвітлені у публікаціях О. Бобровської [1], І. Дегтярьової [3, с. 141-148], В. Небрата [7, с. 34-49], К. Тищенко [9] та інших вітчизняних і зарубіжних дослідників. Політико-правові та ніші інституційні аспекти становлення і розвитку інституту територіальних громад, у т. ч. в Україні, представлені в працях С. Граб [2, с. 25-30], Ю. Кириченко [4, с. 451-457], В. Наконечного [6, с. 283-289] та інших науковців. Різного роду прикладні аспекти функціонування інституту територіальних громад та його ролі в забезпеченні місцевого розвитку аналізуються Р. Лупаком та А. Дідич [5, с. 248-252], К. Поповою [8, с. 290-297], С. Ліпсетом [10, с. 1-22], Т. Васильцівим, І. Білецькою та О. Мульскою [11, с. 276-287].

Таким чином, на сьогодні, теоретико-методичний базис дослідження інституту територіальних громад розвинений достатньою мірою. Однак, умови сьогодення потребують його подальшого уточнення.

Формулювання цілей статті

Метою статті є ідентифікація та узагальнення управлінсько-історичних передумов становлення інституту територіальних громад в Україні.

Виклад основного матеріалу

Історичний аспект місцевого самоврядування досліджував М. Грушевський. Він достеменно розкрив специфіку діяльності общин на теренах Русі. Учений простежив розвиток територіальної громади з родин і родів та відзначив на певному етапі слабшання родинних зв'язків та набуття все більшого значення територіальної близькості, сусідства тощо [4, с. 451]. Такі висновки є дуже важливими в контексті обґрунтування історико-управлінських передумов становлення інституту територіальних громад в Україні, адже підкреслюють ментальне домінування даної моделі реалізації права на владу, схильність населення до участі в різних формах

співробітництва на рівні громад. Давня традиція родів та общин сприяє об'єднанню населення на низинному рівні, хоча й дисонує з слабкістю і непослідовністю впливу консолідованого громадянського суспільства на державну владу вищого рівня.

Вагомий внесок в українську теорію місцевого самоврядування зробив В. Липинський. Його вважають ідеологом модерного українського консерватизму з утвердженням ідей монархізму, хоча він керувався засадами європейської традиції пошанування власності як основного інструментарію гарантування і забезпечення особистої свободи, загалом здатності індивіда до самореалізації як цілісної індивідуальності, а не за приписами зовнішніх сил; учений постійно підкреслював визначальну роль самодіяльності громадян у процесі забезпечення функціональності суспільства; він не поділяв погляду, в основі якого перебуває ідея патерналістського обов'язку держави – держава життєздатна лише за умови, що має за основу ініціативу особи.

До переліку учених-українців, яких можна вважати за ідеологів теорії місцевого самоврядування і становлення інституту територіальної громади, варто також віднести М. Драгоманова. Він був прихильником ідей поділу влади та сприймав самоврядування як детермінанту справедливості. М. Драгоманов стверджував, що Україна зможе повернути свою цілісність та об'єднатися, якщо відродить громадівські традиції самоврядування (сповідував громадівський соціалізм); у своїх працях він розвивав уявлення про обласні собори й обласні думи як органи захисту прав самоврядних регіонів, яким мало належати право попереднього розгляду державних фінансових законів, розроблення законодавства у місцевих справах, контроль над поліцією [2, с. 28]. З наведених міркувань головним є висновок щодо виняткової ролі інституту територіальних громад у збереженні національної цілісності та формування суспільної єдності. У цьому випадку проявляється певним чином управлінська глокальність. З огляду на поточну ситуацію в Україні з анексією АР Крим та окупацією частини територій Луганської і Донецької областей, однією з причин такої загрозливої ситуації є слабка громадянська активність у регіонах, штучне насадження ідей федералізму. У випадку посилення децентралізації влади та підтримки розвитку інститутів територіальних громад з можливістю об'єднання формуються сприятливі умови не лише для самоорганізації населення, але й укорінення відповідальності за власний добробут з відчуттям національної приналежності та громадської самоідентифікації.

Таким чином, українські вчені розвивали міжнародні погляди щодо процесів розвитку місцевого самоврядування та становлення інституту територіальних громад. У той самий час, вирізняється національна особливість теоретико-прикладних обґрунтувань щодо ролі місцевого самоврядування та посиленні функціональності громад. Це зумовлено тривалим періодом поневолення Українських земель з обмеженими правами населення. Разом з тим, тривала історія розвитку українства забезпечила сприятливі історичні передумови становлення інститутів територіальних громад в Україні.

Розглянуті вище теорії та ідеології управління територіальними громадами мають виняткове значення для практики державного управління і місцевого самоврядування. Сукупність ідей на практиці сформували типові моделі місцевого самоврядування – європейську та англо-американську. Англо-американська (англо-саксонська) модель передбачає ситуацію, коли уряд країни та державні адміністративні служби, які знаходяться в його підпорядкуванні, діють в основному в межах виконання політичних завдань, а всі повсякденні управлінські функції передані місцевій владі; європейська (континентальна, французька) модель являє собою ієрархічну піраміду, якою відбувається передача різних директив та інформації і в рамках якої на центральні влади активно працює ціла серія агентів на місцях; вона будується на основі поєднання виборності представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування та призначення з центру на місця повноважних представників державної влади [10; 6, с. 285].

Україна іде шляхом адаптації європейської моделі місцевого самоврядування. Вона дозволяє посилювати функціональність територіальних громад з одночасним контролем з боку регіональних і центральних органів державної влади. З огляду на

управлінсько-історичні передумови становлення інституту територіальних громад в Україні та її євроінтеграційних прагнень такий орієнтир є безсумнівним. Він дозволяє будувати чітку управлінську вертикаль з одночасною можливістю розбудови «горизонталі» міжінституційного співробітництва. Європейська модель місцевого самоврядування є оптимальною для країн з давніми традиціями державотворення та тих, які перебувають в умовах гострих геополітичних протистоянь, як-от Україна, забезпечувати децентралізацію влади, ефективне функціонування територіальних громад з різними формами співробітництва, не піддаючи ризикам територіальну цілісність країни. Держава може вважатися правовою і соціальною лише за умови, якщо її територіальна організація забезпечує вирішення двоєдиного завдання: оптимального розподілу владних повноважень на управлінському й самоуправлінському рівнях та надійного зворотного зв'язку в системі «влада – соціум» [8, с. 290].

Названі вище теорії є найбільш часто згадуваними у вітчизняній науковій літературі на тематику розвитку територіальних громад і місцевого самоврядування. Щоправда вартують більшої популяризації ідеї українських учених, особливо кінця ХХ-початку ХХ століття, у контексті обґрунтування значення громад і врядування для становлення Української держави.

В узагальненні теоретичних положень необхідно розуміти різницю між категоріями територіальної громади і місцевого самоврядування. Щодо цього існує чітка позиція, регламентована конституційно. Для прикладу, в Україні Конституція визначає місцеве самоврядування як право 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 і законів України (стаття 140, Розділ XI); місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Місцеве самоврядування в будь-якій країні передбачає: визнання за кожною територіальною громадою власних повноважень; самостійність місцевої влади в межах власних повноважень; організаційну відокремленість місцевої влади у системі управління державою і взаємодію з органами державної влади у здійсненні спільних завдань і функцій; відповідальність органів і посадових осіб самоврядування перед територіальною громадою; відповідність матеріальних і фінансових ресурсів повноваженням місцевої влади; державну гарантію місцевого самоврядування [8, с. 295]. Важливим моментом самоврядування громади з наведених вище положень є її право на співпрацю, в першу чергу, з органами державної влади. Це створює додаткові можливості участі громади та її представників у різних формах багатостороннього співробітництва.

Місцеве самоврядування як право територіальної громади несе в собі два начала – громадівське і державне: в основі даного механізму лежить прояв зустрічної ініціативи – з боку населення, яке доручає органам місцевого самоврядування виконання ряду функцій, важливих для даної місцевої громади, і з боку держави, що доручає місцевим органам влади вирішення ряду питань, що важливі не лише для конкретного муніципального колективу, але і для держави в цілому (рис. 1) [9, с. 5-6].

Територіальні громади як активні суб'єкти місцевого самоврядування постають важливими учасниками різних форм міжінституційного співробітництва. У даному контексті актуальними є теоретичні обґрунтування, що розкривають специфіку *співробітництва та розвиток інституційного середовища*. Взаємодія громад здійснюється через конкретні інститути – представницькі органи, підрозділи, об'єднання, окремих посадових осіб чи навіть місцевих мешканців. Керування інституційною теорією в дослідженні територіальних громад та їх співробітництва дозволяє виявляти явища і процеси, пов'язані з «інституційним середовищем», «інституційною основою суспільства», «інституційною структурою економічної системи», «інституційною зміною», «інституційною трансформацією», «інституційною еволюцією», «формальними і неформальними інститутами» та особливостями їх формування тощо [7, с. 35]. Актуальним

напрямом є виявлення закономірностей трансформації результатів інституційного впливу на формування норм, звичаїв і традицій з розвитком інституціонального середовища. Щодо розвитку територіальних громад, важливо укорінити практику їх активного міжінституційного співробітництва за безпосередньої участі та через стимулювання участі інших стейкхолдерів – бізнесу та власників майна, розташованого на території громади, місцевого населення, некомерційних організацій.

Окрім інституційної теорії, актуальними в контексті розвитку територіальних громад та їх співробітництва є наступні теорії:

- теорії регіональної економіки і розвитку, які включають низку обґрунтувань особливостей просторового розвитку, зокрема полюсів зростання і центрів розвитку, саморозвитку регіонів, регіональних інноваційних систем, стимулювання (підвищення) регіональної конкурентоспроможності, конкурентних переваг, кластерного розвитку, соціального капіталу території та багато ін. [3];

- теорія ендогенного розвитку (ендогенного потенціалу), яка обґрунтовує пріоритет використання внутрішнього ресурсу з доданням зовнішньої залежності території та передбачає модель ендогенно-орієнтованої економіки;

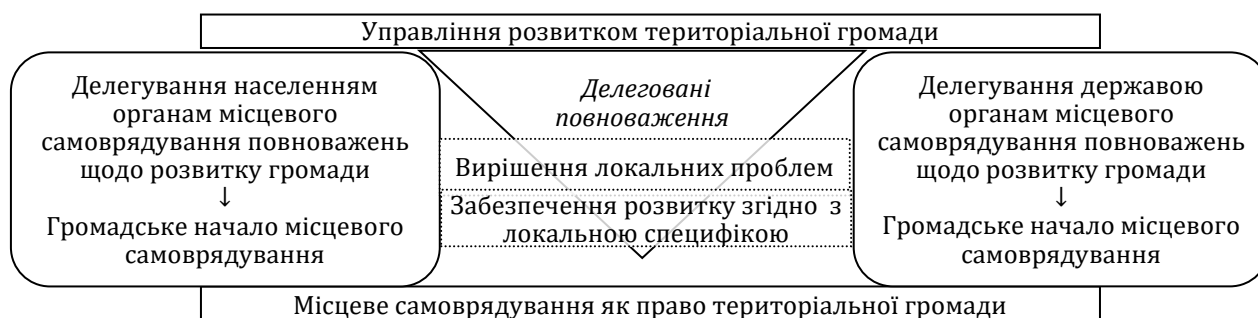


Рис. 1. Міжінституційне делегування повноважень в управлінні розвитком територіальної громади. Джерело: [9, с. 5-6]

- ресурсна теорія, яка є узагальненням фундаментальної концепції виробничої функції, її багатовимірною виробничого відображення в суспільній діяльності, постулюючого закономірний зв'язок між результатами діяльності суб'єктів господарювання і витратами ресурсів, які розглядаються як фактори економічної діяльності; теорія дозволяє розглядати територіальну громаду як форму організації суспільства й основний, відносно самостійний суб'єкт господарювання в територіальному просторі країни [1];

- теорія людського розвитку, яка обґрунтовує вагомість людського чинника у соціально-економічних прогресивних змінах, визначає імперативи якості та рівня життя, на забезпечення яких мають орієнтуватись владні інститути всіх рівнів.

Висновки та перспективи подальших розвідок

Отже, становлення інституту територіальної громади в управлінсько-історичному ракурсі засвідчило тривалий шлях трансформації підходів до забезпечення просторового соціально-економічного розвитку. Орієнтир на індивідуалізацію управління життєдіяльності наразі зберігається. Однак нові виклики 2020 року, коли світ зіткнувся з пандемією COVID-2019, змушує світову спільноту змінювати домінуючі глобалізаційних процесів. За таких обставин функціональність територіальних громад у національних масштабах може й надалі посилюватись. Глокалізаційна модель управління розвитком громад буде переважати з огляду на результативні переваги – надання якісних соціальних послуг населенню. Разом з тим, балансування повноважень центральних, регіональних і локальних владних інститутів має здійснюватися, виходячи з якісних показників життя населення. Існують різні дискусії з приводу доцільності децентралізації влади та посилення функціональності територіальних громад, у тому числі як самостійних суб'єктів співробітництва. Згідно зі світовим досвідом, децентралізація влади не завжди супроводжується децентралізацією ресурсів для фінансування нових компетенцій та, як результат, значний дисбаланс між делегованими новими повноваженнями і доступними фінансовими ресурсами призводив до скорочення або

неякісного надання соціальних послуг населенню. Однак більш ефективною моделі державного управління демократичні суспільства поки не виявили. Тому стоїть питання не в недоліках становлення інституту територіальних громад, а в реалізації реформ децентралізації. Одним з напрямів нової функціональності громад при цьому є широкі можливості співробітництва на різних рівнях. Дані питання у вітчизняній теорії державного управління поки розкриті недостатньо та потребують належної уваги науковців і практиків. Подальші наукові дослідження у цьому напрямі стосуються формування управлінських характеристик розвитку територіальних громад.

Список літератури

1. Бобровська О. Ю. Ресурсна теорія в проєкції на розвиток територіальних громад. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2019. Вип. 1(19). URL : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-01\(19\)/14.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-01(19)/14.pdf).
2. Граб С. Політико-правові погляди В. Липинського та М. Драгоманова про місцеве самоврядування в Україні. *Місцева влада й самоврядування в Україні та державах світу: історія та сучасність (аспекти права)*. 2017. Вип. 6. С. 25–30.
3. Дегтярьова І. Теорії регіонального розвитку та їх еволюція як основа сучасного регіонального управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2010. № 4. С. 141–148.
4. Кириченко Ю. М. Територіальна громада як базовий елемент системи місцевого самоврядування України: теоретичне визначення. *Форум права*. 2012. № 4. С. 451–457.
5. Лупак Р. Л., Дідич А. М. Економічні основи забезпечення конкурентоспроможності підприємства в умовах ринкових відносин. *Науковий вісник ЛТЕУ України*. 2017. Вип. 20.6. С. 248–252.
6. Наконечний В. В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 1. С. 283–289.
7. Небрат В. В. Теоретичні основи дослідження інституційної трансформації економіки. *Економічна теорія*. 2017. № 2. С. 34–49.
8. Попова К. Г. Теоретизація основ місцевого самоврядування в аспекті сучасних управлінських реформ. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 4. С. 290–297.
9. Тищенко К. М. Поняття та основні теорії походження місцевого самоврядування. *Державне будівництво*. 2009. № 1. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_1_21.
10. Lipset S. M. The Social Conditions of Democracy Revisited. *American Sociological Review*. 1994. № 59. P. 1–22.
11. Vasylytsiv T., Biletska I., Mulska O. Organizational and financial instruments of decentralization and development of united territorial communities in Ukraine: Poland's experience. *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development*. 2021. Vol. 43. No. 2. P. 276–287.

References

1. Bobrovska, O.Y. (2019). «Resource theory in the projection on the development of territorial communities». *Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka*. Vol. 1 (19). Available at: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-01\(19\)/14.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-01(19)/14.pdf).
2. Grab, S. (2017). «Political and legal views of V. Lypynsky and M. Drahomanov on local self-government in Ukraine». *Mistseva vlada j samovriaduvannia v Ukraini ta derzhavakh svitu: istoriia ta suchasnist' (aspekty prava)*. Issue 6, pp. 25–30.
3. Degtyareva, I. (2010). «Theories of regional development and their evolution as a basis of modern regional management». *Visnyk Natsional'noi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*. no. 4, pp. 141–148.
4. Kyrychenko, Yu. M. (2012). «Territorial community as a basic element of the system of local self-government of Ukraine: theoretical definition». *Forum prava*. no. 4, pp. 451–457.
5. Lupak, R. L., Didych, A. M. (2017). «Economic bases of ensuring the competitiveness of the enterprise in market relations». *Naukovyj visnyk LTEU Ukrainy*. Vol. 20.6, pp. 248–252.
6. Nakonechny, V.V. (2014). «Basic world models of local self-government: comparative analysis». *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. Vol. 1, pp. 283–289.
7. Nebrat, V.V. (2017). «Theoretical bases of research of institutional transformation of economy». *Ekonomichna teoriia*. no. 2, pp. 34–49.
8. Popova, K.G. (2016). «Theorizing of the foundations of local self-government in the aspect of modern administrative reforms». *Efektivnist' derzhavnoho upravlinnia*. Vol. 4, pp. 290–297.
9. Tishchenko, K.M. (2009). «Concepts and basic theories of the origin of local self-government». *Derzhavne budivnytstvo*. no. 1. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_1_21.
10. Lipset, S.M. (1994). The Social Conditions of Democracy Revisited. *American Sociological Review*. no. 59, pp. 1–22.
11. Vasylytsiv, T., Biletska, I., Mulska, O. (2021). Organizational and financial instruments of decentralization and development of united territorial communities in Ukraine: Poland's experience. *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development*. Vol. 43. no. 2. pp. 276–287.

Стаття надійшла до редакції 08.12.2021 р.