

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього НАН України»

Ірина Тимечко

**ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА
У ТРАНСКОРДОННОМУ ПРОСТОРИ:
чинники, закономірності,
пріоритети розвитку**

Монографія

Львів 2019

УДК 332.14:339.94

T-41

Науковий редактор:

Сторонянська І.З., доктор економічних наук, професор, заступник директора ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України» з наукової роботи.

Рецензенти:

Мікула Н.А., доктор економічних наук, професор;

Гоблик В.В., доктор економічних наук, професор;

Ткач О.В., доктор економічних наук, професор.

Рекомендовано до друку Вченою радою

*ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»
(протокол №5 від 3 липня 2019 року)*

Тимечко І.

T-41 Територіальна громада у транскордонному просторі: чинники, закономірності, пріоритети розвитку: монографія. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України», 2019. 444 с.

ISBN 978-966-02-4251-7 (серія)

ISBN 978-966-02-8971-0

У монографії представлено результати дослідження теоретичних і прикладних аспектів життєдіяльності територіальної громади у транскордонному просторі. Обґрунтовано концептуальні положення життєдіяльності територіальної громади у транскордонному просторі, розкрито сутність територіальної громади та особливості її життєдіяльності, а також підходи до дослідження її розвитку. Акцентовано увагу на взаємодії суб'єктів економічних відносин у транскордонному просторі. Висвітлено особливості життєдіяльності територіальних громад в умовах наявності та використання спільних ресурсів. Значне місце відведено територіальній громаді як суб'єкту транскордонного співробітництва в умовах реалізації Державної регіональної політики України. Означено інструменти та механізми розвитку територіальної громади на основі активів у транскордонному просторі. Запропоновано розробку концептуальних засад розвитку територіальної громади у транскордонному просторі.

Для науковців, працівників органів влади та місцевого самоврядування, громадських об'єднань, які зацікавлені в забезпеченні життєспроможності територіальних громад України.

ISBN 978-966-02-4251-7 (серія)
ISBN 978-966-02-8971-0

© Тимечко І., 2019

ЗМІСТ

Передмова	5
Розділ 1. Теоретико-методологічні засади життєдіяльності територіальної громади	7
1.1. Наукові засади визначення сутності територіальної громади	7
1.2. Концептуальні засади організації життєдіяльності територіальної громади	27
1.3. Еволюція територіальної громади в Україні: організаційно-правовий аспект	48
1.4. Методологічне обґрунтування розвитку територіальної громади.....	70
Висновки до розділу 1	92
Розділ 2. Концептуальні засади життєдіяльності територіальної громади у транскордонному просторі Україна-ЄС	95
2.1. Територіальна громада як суб'єкт транскордонного співробітництва	95
2.2. Специфіка трансформації життєдіяльності територіальної громади у транскордонному просторі.....	109
2.3. Концептуальні підходи до дослідження взаємодії суб'єктів економічних відносин у транскордонному просторі	123
2.4. Транскордонне співробітництво як інструмент розвитку територіальної громади	147
Висновки до розділу 2	164
Розділ 3. Особливості життєдіяльності територіальної громади у транскордонному просторі Україна-ЄС	167
3.1. Особливості умов життєдіяльності територіальних громад Карпатського регіону.....	167
3.2. Виявлення транскордонних чинників впливу на умови життєдіяльності територіальної громади	198
3.3. Реалізація спільних інтересів територіальних громад Карпатського регіону у транскордонному просторі	220
3.4. Узагальнення чинників впливу на організацію життєдіяльності територіальної громади у транскордонному просторі.....	239
Висновки до розділу 3	248

Розділ 4. Інструментарій організації життєдіяльності територіальної громади у транскордонному просторі	251
4.1. Інституціалізація транскордонного співробітництва в контексті організації життєдіяльності територіальної громади у транскордонному просторі	251
4.2. Інструменти участі громадськості в процесах прийняття рішень з питань розвитку територіальної громади	279
4.3. Запозичення, відтворення та формування спільних інструментів розвитку територіальних громад у транскордонному просторі	307
Висновки до розділу 4	325
Розділ 5. Концептуалізація розвитку територіальної громади у транскордонному просторі	327
5.1. Розробка концептуальних засад розвитку територіальної громади у транскордонному просторі	327
5.2. Територіальна громада як суб'єкт транскордонного співробітництва в контексті Державної регіональної політики України	344
5.3. Розбудова місцевого громадянського суспільства у транскордонному просторі	366
Висновки до розділу 5	387
Післямова	389
Бібліографічний список	393
Додатки	409

ПЕРЕДМОВА

*...родина і громада є, сказати б,
протоплазмами, первісними клітинами,
з яких складається людське суспільство.
... пізнає кожний, якою є важливою справедливістю,
чесністю у використанні спільних грошей, ощадністю
у видатках громади, відповідальністю за голосування...
...мабуть, найважливішою справою буде:
забезпечити громадам якнайбільшу свободу.*

Андрей Шептицький «Як будувати рідну хату»

За сучасних умов інтенсифікації євроінтеграційних процесів та децентралізації влади в Україні зростає роль територіальної громади в організації власної життєдіяльності. Відбувається трансформація життєдіяльності територіальних громад у транскордонному просторі, позаяк відкриваються нові можливості і постають нові виклики. Саме наявність спільних ресурсів у транскордонному просторі з доступом по обидва боки кордону окреслює закономірності взаємодії щодо їхнього використання.

Відправною точкою для осмислення проблеми керування спільними ресурсами у транскордонному просторі є результати дослідження нобелівської лауреатки з економіки Еліанор Остром щодо керування спільними ресурсами задля досягнення колективного блага великими групами людей в умовах самоорганізаційних суспільних систем. Хоча слід зазначити, що вагомість проблем життєдіяльності територіальних громад у транскордонному просторі відображається у наукових працях багатьох українських і зарубіжних учених. Зокрема питання розвитку територіальних громад – у працях А. Токвіля, В. Кравціва, І. Сторонянської, П. Жука, П. Гураль, Л. Ельчева, І. Ібрагімова, О. Батанова, І. Бутко, К. Іонассена, Д. Хіллері, М. Баймуратова, І. Гурняк, П. Білик, Ю. Філіппова, Р. Шаффера, В. Полуйко, Е. Остром та ін.; питання транскордонного співробітництва – у працях Н. Мікули, В. Борщевського, В. Гоблика, Є. Матвєєва, В. Засадко, А. Мокія, О. Ткача, С. Писаренко та ін.

Водночас невирішеними залишаються питання виявлення спільних ресурсів у транскордонному просторі, їхнього збереження, користування ними територіальними громадами та їхнього розвитку.

Запропонована монографія присвячена особливостям життєдіяльності територіальної громади у транскордонному просторі. Досліджували їх з погляду формування та реалізації пріоритетів Державної регіональної

політики України та підвищення інституційної спроможності територіальних громад України, що передбачає ефективну взаємодію в процесі керування спільними ресурсами. При цьому Державна регіональна політика України, яка спрямована на полегшення й заохочення транскордонного співробітництва та ініціатив, має передбачати перегляд існуючого законодавства та практики, визначення законних і незаконних перешкод, а також зміну чи заборону тих процедур, вимог і умов, які безпосередньо або опосередковано заважають, гальмують або ускладнюють взаємодію в процесі керування спільними ресурсами для територіальних громад, громадських об'єднань, жителів та інших суб'єктів економічних відносин.

У першому розділі розкрито теоретико-методологічні засади життєдіяльності територіальної громади крізь призму еволюції сучасних теорій та підходів до сутності останньої. Окрему увагу приділено територіальній громаді як об'єкту та суб'єкту державної регіональної політики України.

Другий розділ присвячено висвітленню теоретичних постулатів та концептуальних засад дослідження територіальної громади у транскордонному просторі. При цьому особливу увагу відведено взаємодії суб'єктів економічних відносин у транскордонному просторі щодо керування спільними ресурсами.

Третій розділ монографії відображає результати аналізу особливостей життєдіяльності прикордонних територіальних громад в умовах наявності спільних ресурсів. Особливу увагу приділено основним аспектам розвитку транскордонного співробітництва й використання органами влади та органами місцевого самоврядування його потенціалу.

Четвертий розділ містить рекомендації щодо напрямів взаємодії суб'єктів економічних відносин щодо керування спільним ресурсом у транскордонному просторі. Водночас опрацьовано інструменти громадської участі в процесі керування спільними ресурсами у транскордонному просторі.

У п'ятому розділі окреслено концептуальні засади та напрями розвитку територіальної громади на основі активів у транскордонному просторі. Побіжно розкрито реконцептуалізацію територіальної громади як суб'єкта транскордонного співробітництва в контексті Державної регіональної політики України.

Автор висловлює вдячність усім тим, хто не залишив без підтримки і цінних порад представлені дослідницькі напрацювання.

Розділ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

1.1. Наукові засади визначення сутності територіальної громади

Дослідження сутності територіальної громади має вагоме глибинне значення в процесі виявлення, виокремлення, розробки та відбору ефективних інструментів її розвитку. Саме громада – один з найстаріших соціальних інститутів в історії розвитку людства¹. Так, А. Токвіль, ідеолог теорії вільних громад, вказує на те, що громада є тим єдиним об'єднанням, яке відповідає самій природі людини, де б не збиралися люди, громада виникає сама собою².

Концептуальні підходи до визначення терміна «*територіальна громада*»³:

- як *історично утворена спільнота людей*, що характеризується спільністю традицій, культури (П. Гураль);
- як *сукупність соціальних взаємодій*, інтеракцій між індивідами, родинні стосунки, проживання на одній території, належність до певної соціальної групи, зв'язки соціального захисту та підтримки (Дж. Хіллер);
- як *спільний, колективний споживач* (Д. Барнс);
- як *суб'єкт місцевого самоврядування* (Н. Руда, І. Видрін, А. Коваленко, М. Корнієнко, В. Кампо, Ю. Молодожен, А. Лелеченко, О. Васильєва, В. Куйбіда, А. Ткачук, М. Баймуратов, О. Батанов, І. Гурняк, О. Дацко);

¹Carey P., Sutton S. Community development through participatory arts: lessons learned from a community arts and regeneration project in South Liverpool. *Community Development Journal*. 2004. Vol. 39, No 2. P.123–134.

²Токвиль А. де. Демократія в Америці. Москва: Прогресс, 1992. 554 с.

³Тимечко І. Узагальнення підходів щодо сутності територіальної громади України. *Науковий вісник Мукачівського державного університету*. Сер.: Економіка. 2017. Вип. 1. С. 164–170.

- як територіально-об'єднана сукупність людей, що формується на основі соціально-територіальних розбіжностей у специфічне соціальне утворення (К. Іонассен (Jonassen), Д. Хіллері (Hillery), Я. Щепанський, Ю. Сурмін, Ю. Тихоміров, І. Бодрова);
- як базова адміністративно-територіальна одиниця (П. Жук, В. Кравців, В. Кравченко);
- як сукупність інститутів (Р. Парк);
- як суб'єкт цивільно-правових відносин, суб'єкт господарювання (В. Кравченко).

Розглядаючи територіальну громаду як мікрорегіон, який володіє деякою цілісністю, взаємозв'язком складових її елементів, слід відзначити парадигми дослідження регіону А. Гранберга⁴. Мікрорегіон як:

- квазідержава, становить собою відносно відокремлену підсистему держави і національної економіки, що акумулює все більше функцій і фінансових ресурсів, котрі раніше належали «центру» (процеси децентралізації). Взаємодія державних і місцевих органів управління, а також різні форми економічних відносин (наприклад, у рамках асоціацій органів місцевого самоврядування) забезпечують функціонування місцевих економік у системі національної економіки;

- квазікорпорація є суб'єктом власності (комунальної) та економічної діяльності. Територіальні громади стають учасниками конкурентної боротьби, маючи ресурсний потенціал для саморозвитку. Розширення економічної самостійності територіальних громад (через передачу економічних прав від «центру») є одним з основних напрямів ринкових реформ;

- ринок (ринковий ареал), підхід до регіону як ринку, що має певні межі (ареал), акцентує увагу на загальних умовах економічної діяльності (підприємницький клімат) та особливостях місцевих ринків різних товарів і послуг, праці, кредитно-фінансових ресурсів, цінних паперів, інформації, знань та ін.;

⁴Гранберг А. Основы региональной экономики. Москва: ГУ ВШЭ, 2000. 495 с.

- соціум (спільності людей, що живуть на певній території) висуває на перший план відтворення соціального життя (населення і трудових ресурсів, освіти, охорони здоров'я, культури, навколишнього середовища та ін.). Вивчення здійснюється в розрізі соціальних груп з їхніми особливими функціями та інтересами, що ширше, ніж економічний підхід. Цей підхід охоплює культурні, освітні, медичні, соціально-психологічні, політичні та інші аспекти життя соціуму, синтезу яких регіональна наука від самого початку приділяла велику увагу.

У теорії регіональної економіки розвиваються й інші спеціалізовані підходи. Наприклад, регіон як підсистема інформаційного суспільства або регіон як безпосередній учасник євроінтеграції, спираючись на досягнення макроекономіки, мікроекономіки, інституційної економіки та інших напрямів сучасної економічної науки.

У контексті зазначеного доцільно вказати, що глобальна економічна система (рис. 1.1) як єдине ціле, як складна система дає змогу уявити місце територіальної громади в будові, суб'єктно-об'єктну специфіку зв'язків і відносин, що складаються всередині рівнів та між ними, а також значення кожного з них для суспільства.

У процесі дослідження вважаємо за доцільне визначити ключові ознаки територіальної громади. Так, Ю. Філіппов⁵ виокремлює чотири основні ознаки громади: населення / спільність людей (історична, культурна, сусідська та ін.); місце (територія), простір у межах певних кордонів (географічних, адміністративних, економічних, інформаційних та ін.); соціальна взаємодія (сусідські відносини, загальні правила і норми поведінки, загальні владні структури, громадські послуги, організації, взаємозв'язок у виробничій діяльності та ін.); почуття громади / психологічна ідентифікація з громадою (спільність цінностей, почуття належності, почуття причетності до подій в громаді, почуття відповідальності перед громадою та ін.).

⁵Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т., Лаврова Т.Г. Теории местного экономического развития: учебное пособие. Москва: КНОРУС, 2013. 102 с. URL: http://www.library.ru/1/kb/books/adm_reform/local_comm.php (дата обращения: 20.11.2017).

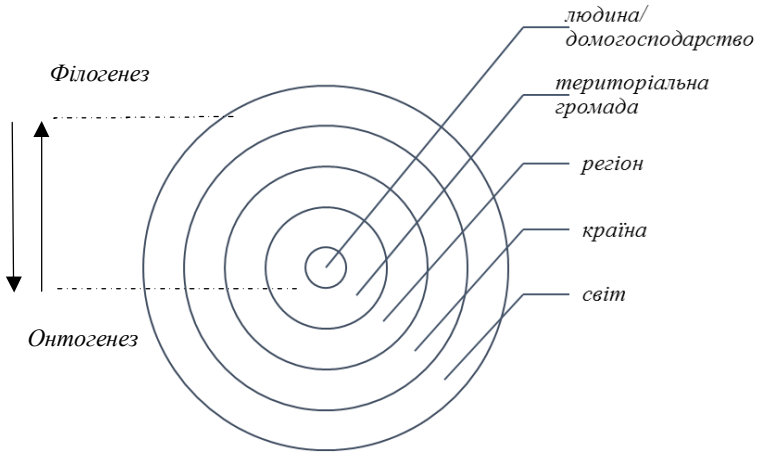


Рис. 1.1. Територіальна громада в глобальній економічній системі*.

*Складено автором.

Натомість К. Юнассен (C. Jonassen)⁶ та Д. Хіллери (G. Hillery)⁷ визначили такі елементи громади (community): населення; територіальна база; взаємозалежність спеціалізованих груп громади і поділ праці в ній; спільна культура і соціальна система, що інтегрують діяльність її членів; усвідомлення жителями єдності й належності до громади; можливість діяти на корпоративній основі для вирішення місцевих проблем. Дослідник Д. Хіллер дійшов висновку, що, незважаючи на наявні розбіжності, найважливішими є такі ознаки територіальної громади: соціальна взаємодія, територія і загальний зв'язок (або зв'язки)⁸.

Сутнісні характеристики територіальної громади, на думку І. Мелехіної, можуть бути представлені сукупністю таких ознак⁹: прив'язаність територіальної громади до території природного

⁶Jonassen C.T. Community typology. *Community Structure and Analysis*. New York, 1959. P. 20–21.

⁷Hillery G.A. Definitions of community: Areas of agreement. *Rural Sociology*. New York, 1955. P.111–123.

⁸Там само.

⁹Мелехіна І.І. Местное сообщество: теоретико-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2003. С. 9, 16–17.

проживання людей, чим детерміновано первинність самовизначення з наступним оформленням юридичного статусу; членство в територіальній громаді, яке засноване на спільності інтересів; самоврядність, яка є формоутворювальною основою владовідносин; здатність до структурування та утворення внутрішньоорганізаційних управляючих структур; соціальне функціонування на базі колективних форм діяльності для життєзабезпечення спільних інтересів; впорядкованість відносин на основі правових та інших соціальних норм, яка дає змогу визначати їх як суб'єктів права, здатність бути суб'єктом комплексних правовідносин; обумовленість діяльності не лише індивідуалізуючими, а й об'єднувачими чинниками, стійкістю інтересів, зв'язків і форм соціальної практики; первинність у відношенні до об'єднань, які формуються націями, народом, державними структурами, що забезпечує діалектичний зв'язок із громадянським суспільством і державою; здійснення членами територіальної громади своєї психологічної ідентифікації з ним (формування та прояв відчуття співтовариства).

Характерні ознаки територіальних громад виокремив М. Баймуратов¹⁰: територіальна, яка пов'язується з «дислокацією» місцевого самоврядування на рівні села, селища, міста, як територіальної основи муніципальної демократії; інтегративна, за якою територіальна громада виникає на основі об'єднання всіх жителів, які проживають на певній території, незалежно від того, чи є вони громадянами держави, тобто членами територіальної громади можуть бути громадяни держави, а також іноземні громадяни, особи без громадянства, які постійно проживають на певній території. Також, на думку цього автора, можливе віднесення до територіальної громади біженців і переміщених осіб; інтелектуальна, зумовлена наявністю у жителів спільних інтересів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектра системних індивідуально-територіальних зв'язків; майнова, яка впливає з права мати спільну комунальну власність; фіскальна, зумовлена тим, що члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів.

¹⁰Баймуратов М.О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України. *Муніципальне право України* / за ред. В. Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. Київ, 2001. С. 122–123.

Вказані ознаки в сукупності створюють системні зв'язки територіально-особистісного характеру та окреслюють структурно-функціональні особливості територіальної громади, але все-таки дають лише зовнішній атрибутивний опис, не розкриваючи її специфіки як особливої, порівняно невеликої соціальної спільності локально-територіального функціонування з властивими їй демографічними, організаційними, економічними, соціально-психологічними, географічними та іншими особливостями. У процесі дослідження важливо уникнути одностороннього підходу експертів, намагатися охопити проблему загалом і привести до рівноваги окремі частини.

У більшості населення України до другої половини ХХ століття слово «громада» ототожнювалося передусім із поняттям спільноти, сукупністю жителів певного поселення – міста, села. Від 1996 року згідно зі статтею 140 Конституції України¹¹ законодавчо визначено територіальну громаду як жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста.

Значущість територіальної громади в Україні пов'язана зі широкою традиційністю буття народу, духовною спадщиною, вченням про права людини, формуванням громадянського суспільства, становленням і розвитком самоврядного права та правової системи, боротьбою українського народу за свою незалежність та зміцнення. Учений Д. Норт¹² писав, що історія має значення. Вона має значення не просто тому, що ми можемо витягти уроки з минулого, а й тому, що сьогодення і майбутнє пов'язане з минулим безперервністю інститутів суспільства. Вибір, який ми робимо сьогодні або завтра, сформований минулим. А минуле може бути зрозуміле нам тільки як процес інституційного розвитку.

Науковець О. Гураль¹³ застосовує історико-правовий підхід до визначення територіальної громади як середовища, де українці в умовах багатовікової бездержавності, розділення української тери-

¹¹Конституція України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 23.04.2018).

¹²Норт Д. Понимание процесса экономических изменений: монография. Москва: Изд. дом Гос. ун-та высшей школы экономики, 2010. 256 с.

¹³Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Львів, 2009. 40 с.

торії, багаторазової денационалізації провідної верстви українства зберігали громадську, державну та правову традицію.

Водночас сукупність традицій зумовлює самотність територіальної громади, ті інституціональні, етнополітичні та правокультурні умови, в контексті яких плине життєдіяльність людей, а також той обмежений соціально-моральною домінантою інструментарій, за допомогою якого місцеві жителі як члени територіальної громади та первинні індивідуальні суб'єкти місцевого самоврядування реалізують свої інтереси та потреби. Тому доцільно виокремити формальні й неформальні характеристики територіальної громади. Формальні характеристики територіальної громади визначено в Статуті та Паспорті територіальної громади. Саме неформальні характеристики (основні цінності, традиції, соціальні об'єднання), взаємодію членів територіальної громади, уявлення про потреби, важливо вивчати і враховувати в процесі вибору орієнтирів її розвитку. Позитивний досвід життєдіяльності територіальної громади і позитивні форми її організації виокремлюють, зберігають та розвивають традиції, які забезпечують суб'єктивний добробут. Підтвердженням є результати дослідження таких науковців, як С. Гантінгтон¹⁴, Г. Патнем¹⁵, Ф. Фукуяма¹⁶, що культурні традиції вирізняються надзвичайною стійкістю; саме вони формують сьогоденну політичну та економічну практику. Науковець М. Вебер довів, що традиційні релігійні цінності мають стійкий вплив, а характерні риси культури зберігаються на довгі періоди часу і впливають на політичний та економічний розвиток суспільства¹⁷. В українському суспільстві існують чотири основні типи соціальності: неринковий владно-власницький, неринковий общинний та ринковий є реальними, а синергійний – потенційно можливим. Кожен тип соціальності має ознаки певного смислу,

¹⁴Huntington S.P. The clash of civilizations and the remaking of the world order. New York: Simon and Schuster, 1996.

¹⁵Putnam R.D. Making democracy work: civic traditions in modern Italy. Princeton: Princeton University Press, 1993.

¹⁶Fukuyama F. Trust: social virtues and the creation of prosperity. New York: Free Press, 1995.

¹⁷Weber M. The protestant ethic and the spirit of capitalism. New York: Charles Scribner's Sons, 1958.

зумовлені відповідними цінностями, серед яких найважливіша – це ключовий принцип, що характеризує тип соціальності (дод. А).

Проте важливо врахувати, що Україна належить до країн із висококонтекстною культурою, де суспільство орієнтоване на родинні зв'язки, прийнято тривалий час зберігати і підтримувати тісні взаємини. У такому середовищі, за результатами дослідження Е. Холл¹⁸, багато чого відбувається зовсім без обговорень або обговорюється дуже коротко, бо цінності вкоренилися у свідомості кожного члена. На думку Ф. Фукуяма, суспільство, чия культурна спадщина диктує низький рівень довіри до людей, опиняється в не вигідному становищі з точки зору конкуренції на світовому ринку, тому що йому гірше дається розвиток масштабних і складних соціальних інститутів¹⁹.

Учені, намагаючись зрозуміти, як територіальна громада розвивається і взаємодіє зі суспільством загалом, розглядали її через органи місцевого самоврядування, нехтуючи тим фактом, що всі територіальні громади є організаціями, тим самим випускаючи з поля зору жителів та відносини між елітами всередині такої громади. У жителів – членів територіальної громади, які раз у раз контактують між собою, формуються спільні уявлення про поведінку інших членів та про норми й правила життєдіяльності.

Важливо в процесі дослідження виокремити територіальну громаду як *місцеве громадянське суспільство*, яке є однією з передумов становлення дієздатних територіальних громад та участі громадян, оскільки громадські інститути відіграють для розвитку територіальних громад та й держави загалом ту саму роль, що й початкові школи для науки. За результатами дослідження Г. Патнема²⁰, очевидно, що сьогодні демократичні інститути найефективніше функціонують там, де громадянське суспільство загалом сформувалося вже давно.

¹⁸Hall E.T. Beyond culture. Anchor Books, 1989.

¹⁹Fukuyama F. Trust: social virtues and the creation of prosperity. New York: Free Press, 1995.

²⁰Putnam R.D. Making democracy work: civic traditions in modern Italy. Princeton: Princeton University Press, 1993.

Участь громади втілюється у різних формах: інформування, консультування, співпраця і делегування. Для кожної з цих форм існує близько сотні різноманітних інструментів залучення громадян, які можуть бути застосовані на всіх етапах прийняття політичних рішень (розробка порядку денного, підготовка документів, прийняття рішення, виконання, моніторинг, перегляд).

Рада Європи поєднала типологію рівнів участі громади з циклом етапів прийняття політичних рішень і представила матрицю із пропонованими інструментами залучення для кожного з етапів/рівнів участі. Загалом існують чотири рівні громадської участі (вертикаль, знизу-нагору: від найслабшого до найсильнішого)²¹: інформація; консультація; діалог і партнерство, які можуть відбуватися протягом шести етапів у прийнятті політичних рішень (горизонталь, зліва-направо: від початкового до кінцевого): розробка порядку денного; підготовка документів; рішення; виконання; моніторинг; перегляд (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Інструменти участі громади в процесі прийняття політичних рішень ЄС*

Рівень участі	Етап прийняття політичних рішень					
	розробка порядку денного	підготовка документів	рішення	виконання	моніторинг	перегляд
1	2	3	4	5	6	7
Інформування	Легкий і відкритий доступ до інформації; дослідження; кампанії та	Відкритий і вільний доступ до політичних документів; Веб-сайт з основними документами;	Кампанії та лобювання	Відкритий доступ до інформації; Веб-сайт для доступу до	Відкритий доступ до інформації; збір даних; оцінки; дослідження	Відкритий доступ до інформації

²¹Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений. Конференция МНПО Совета Европы. 2009. URL: <https://rm.coe.int/CoERM/PublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802eedd4> (дата обращения: 15.02.2018).

Продовження табл. 1.1

1	2	3	4	5	6	7
	лобіювання; Веб-сайт з основними документами	кампанії та лобіювання; мовлення по інтернету; внесок досліджень;		інформації; E-mail розсилка; FAQ; процедури публічного тендеру;		
Консультації	Петиції; он-лайн консультації	Слухання і групи питань-відповідей; експертні семінари; багато-сторонні комітети і консультативні органи	Відкриті пленарні засідання або засідання комітетів	Події, конференції, форуми, семінари	Механізми зворотного зв'язку	Конференції чи зустрічі; он-лайн консультації
Діалог	Слухання і громадські форуми; форуми громадян і майбутні ради; основні контакти у владних органах	Слухання і групи питань-відповідей; експертні семінари; багато-сторонні комітети і консультативні органи	Відкриті пленарні засідання або засідання комітетів	Семінари з підвищення спроможності; навчальні семінари	Робочі групи чи комітети	Семінари і дискусійні форуми
Партнерство	Робочі групи чи комітети	Спільна підготовка документів	Спільне прийняття рішень	Стратегічні партнерські зв'язки	Робочі групи чи комітети	Робочі групи чи комітети

*Розроблено на основі^{22; 23}.

²²Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений. Конференция МНПО Совета Европы. 2009. URL: <https://rm.coe.int/CoERM/PublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802eedd4> (дата обращения: 15.02.2018).

Цікавим є досвід Швейцарії, де рішення про витрати, про ставки податку в межах громади, впровадження нових податків, про придбання, обмін або продаж землі громади, надання дозволу на будівництво проводять через фінансові референдуми та збори в громаді²⁴. Беручи участь у вирішенні питань місцевого значення, члени територіальної громади, наприклад, міста Львова мають право²⁵: подавати індивідуальні та колективні звернення (скарги, заяви, пропозиції, електронні петиції) органам і посадовим особам Львівської міської ради й одержувати на них відповіді у встановлені законодавством України терміни; бути введеним у встановленому порядку до складу консультативно-дорадчих органів при Львівській міській раді та її виконавчих органах; одержувати повну й достовірну інформацію про діяльність Львівської міської ради, її виконавчих органів та посадових осіб у спосіб, передбачений законодавством України; одержувати копії правових актів Львівської міської ради, її виконавчих органів і посадових осіб; брати участь у здійсненні контролю за діяльністю Львівської міської ради, її виконавчих органів і посадових осіб, Львівського міського голови у встановлених законодавством України і Статутом формах; брати участь у створенні та діяльності органів самоорганізації населення міста Львова; на участь у розподілі частини видатків міського бюджету міста Львова шляхом прямого волевиявлення через механізм громадського бюджету міста Львова; у встановленому законодавством України, Регламентом Львівської міської ради та Статутом порядку бути присутніми на засіданнях Львівської міської ради та її виконавчих органів; на особистий прийом посадовими особами Львівської міської ради та її виконавчих органів; ознайомлення з проектами нормативно-правових актів Львівської міської ради, а також правових актів, прийнятих її виконавчим комітетом; ознайомлення з порядком денним і прото-

²³Youth Progress Index 2017. URL: <https://www.youthforum.org/sites/default/files/page-pdfs/Youth%20Progress%20Index.pdf> (Last accessed: 15.08.2018).

²⁴Бютріх М. У чому причина успіху Швейцарії? URL: <http://terhromady.info/international/schweiz-erfolg/> (дата звернення: 15.08.2018).

²⁵Статут територіальної громади м. Львова. URL: <https://drive.google.com/file/d/0B0PT01PMFOredjdVbUhVQU9qdk93TnBMSDV3NGNvd3NsaXhz/view> (дата звернення: 25.04.2018).

колами засідань Львівської міської ради та її комісії; ознайомлення з архівними матеріалами у встановленому законодавством України порядку.

Так, Ш. Арнштайн²⁶ запропонувала розбити ефемерне поняття «громадської участі» на три рівні: I. Неучасть; II. Символічні заходи; III. Громадянська влада, які у свою чергу розбиваються ще на вісім «сходинок» (рис. 1.2). Вона визначила вісім рівнів участі, кожен з яких відповідає одній сходинці сходів, практично без участі громадян в одному кінці до форми повного керівництва іншому. Чим вище ви на сходах, тим більше влади у вас є для визначення результатів. Дві нижні сходинки – маніпуляції і терапія – не є участю, тому їх слід уникати. Наступні три – інформування, консультації та примирення – чисто символічні, вони дають змогу громадянам мати голос і бути почутими, але їхні погляди не можуть бути належним чином розглянуті можновладцями. Останні три кроки – партнерство, делегована влада і громадянський контроль – складають реальну владу громадян та повні форми їхньої участі.



Рис. 1.2. Ступені участі громадян (за Ш. Арнштайн).*

*Розроблено на основі²⁷.

²⁶Arnstein S. Ladder of citizen participation. *JAIP*. 1969. Vol. 35, No. 4. P. 216–224.

²⁷Sherry A. A ladder of citizen participation. *JAIP*. 1969. Vol. 35, No. 4. P. 216–224.

Рада Європи визначає деякі ключові характеристики активного громадянства²⁸: участь у громаді (участь у добровільній діяльності або взаємодія з органами місцевого самоврядування); люди мають право брати участь у вирішенні питань та процесах, які впливають на них; знання й розуміння політичного, соціального, економічного контексту їхньої участі, щоб вони могли приймати обґрунтовані рішення; вміння заперечувати політику, дії та існуючі структури на основі таких принципів, як рівність, всеосяжність, різноманітність і соціальна справедливість.

За рівнем активності участі у громадському житті можна скласти таку градацію основних типів громадян: абсентеїст – зосереджений лише на власних проблемах, громадським життям та проблемами громади не цікавиться, негативно ставиться до будь-яких форм громадської активності, не усвідомлює своїх громадянських прав та обов'язків; спостерігач – частково цікавиться громадськими справами, зосереджений переважно на власних справах, проблемами довкілля та громади цікавиться фрагментарно; споживач – охоче використовує різні організовані форми спільної участі у громадському житті, долучається до суспільної діяльності тоді, коли це відповідає його особистим потребам чи інтересам; лобіст – досконало ініціює і втілює вигідні для нього проекти або професійно провалює проекти, зацікавленість в реалізації яких відсутня; громадський діяч – ставить суспільні інтереси понад індивідуальні або групові, на справи місцевої громади дивиться крізь призму суспільних інтересів, керується потребою в громадській діяльності, добре знає місцеві проблеми та шляхи їхнього вирішення; функціонер – має чітко окреслені правові рамки процедур та алгоритмів діяльності, виконує норми та інструкції відповідних інституцій; філантроп – займається благодійною діяльністю в територіальній громаді.

Відповідно активним громадяном є той, хто розвиває навички, знання та розуміння, щоб мати змогу приймати обґрунтовані рішення щодо своїх громад та робочих місць із метою підвищення якості життя в них (рис.1.3).

²⁸Education for democratic citizenship 2001-2004. URL: http://www.edchreturkey-eu.coe.int/Source/Resources/Pack/ToolsTT_EDCHRE_en.pdf (Last accessed: 17.05.2018).



*Рис. 1.3. Активний громадянин у громаді.**

*Розроблено на основі ²⁹.

Однією з форм активності громадян, що здійснюється добровільно на благо громади без грошової винагороди, є волонтерство, яке не передбачає грошові внески, тільки власний витрачений час і зусилля. Українці визнають велику роль волонтерського руху в суспільних процесах: 62% визнають роль волонтерів у політичних змінах останнього року, 85% вважають, що волонтерський рух допомагає зміцненню миру, а 81% схильні вважати волонтерський рух обов'язковою складовою громадянського суспільства³⁰. Майже чверть українців (23%) мали досвід волонтерства, із-поміж них 9%

²⁹A for active citizenship. URL: <https://participationdictionary.wordpress.com/2014/04/25/a-for-active-citizenship/> (Last accessed: 27.06.2018).

³⁰Волонтерство в Україні. URL: <http://un.org.ua/images/volunteer.pdf> (дата звернення: 27.06.2018).

почали займатися волонтерством упродовж останнього року. Більшість волонтерів займаються волонтерством самостійно, 43% з-поміж них зі середнім рівнем достатку (домогосподарства, яким вистачає на харчування і необхідний одяг, взуття, інші покупки, але для дорогих речей треба заощаджувати чи позичати), коли серед усієї вибірки таких 35%³¹.

У 2017 році 70% населення робили грошові або речові пожертви впродовж року, зокрема, 50% подавали милостиню, а 56% робили грошові або речові пожертви, не враховуючи милостиню; 31% населення жертвувало кошти або речі напряму тим, кому вони потрібні, 21% – волонтерам, що збирають кошти для інших, 19% – церкві або іншим релігійним організаціям і тільки 6% – благодійним організаціям, а також 2% – громадським організаціям та 1% – міжнародним організаціям; 56% населення віддавали готівку, 32% – жертвували речі, 23% – кидали кошти в скриньку і лише 6% робили переказ через банк, а 5% – онлайн; щодо способів робити пожертви 50% населення зазначило, що їм зручно віддавати готівку, 34% – жертвувати речі, 19% – кидати готівку в скриньку і тільки 9% зазначило як зручний переказ через банк і 6% – переказ онлайн³². Проте Україна займає лише 90 місце в рейтингу благодійності у світі³³, Польща – 105, Угорщина – 119, США – 5. Волонтерство сягає аналогічних рівнів участі як у розвинених, так і в країнах, що розвиваються, проте в країнах із перехідною економікою рівень нижчий. Після найвищого значення благодійності у світі у 2015 році вже наступного року Всесвітній індекс благочинності (CAF World Indicating Indicator) показує, що частка людей, які допомагають зменшується, але вища, ніж у 2012 році (рис. 1.4).

³¹Волонтерство в Україні. URL: <http://un.org.ua/images/volunteer.pdf> (дата звернення: 27.06.2018).

³²Дослідження благодійних організацій та участі населення у благодійних і волонтерських проектах. URL: https://www.gfk.com/fileadmin/user_upload/dyna_content/UA/2018/2018-news/Charity_report_2017_Zagorij_Foundation.pdf (дата звернення: 27.06.2018).

³³Гам само.

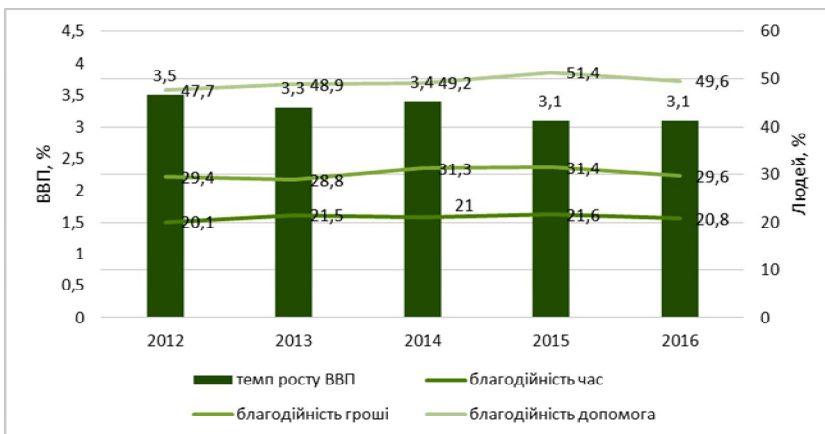


Рис. 1.4. Глобальні темпи росту валового внутрішнього продукту (ВВП) та участь у пожертвуванні грошей, волонтерській роботі та допомозі незнайомцям, 2012-2016 роки.*

*Розроблено автором на основі³⁴.

Залученість жителів до життя громади лишається незначною і у 2019 році. Лише 7% українців активно залучені до життя їхньої громади, 22% зрідка брали участь у зборах та інших заходах³⁵. Найвищий рівень залученості спостерігаємо щодо діяльності будинкових, вуличних чи квартальних комітетів (10%) та участі у мирних зібраннях (8%). Найбільше зацікавлення (37%) викликає можливість повідомити про пошкоджену дорогу чи іншу інфраструктурну проблему до місцевої адміністрації. До усіх видів антикорупційної активності – повідомлень про корупцію до державних органів (1%), анонімних онлайн-повідомлень (1%) та повідомлень у медіа (1%) громадяни долучаються найменше³⁶.

³⁴World Giving Index. CAF, 2017. URL: https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/cafworldgivingindex2017_2167a_web_210917.pdf?sfvrsn=ed1dac40_10 (Last accessed: 23.05.2018).

³⁵Громадський активізм та ставлення до реформ: суспільна думка в Україні. URL: <https://dif.org.ua/article/gromadskiy-aktivizm-ta-stavlennya-do-reform-suspilna-dumka-v-ukraini> (дата звернення: 23.05.2019).

³⁶Гам само.

Важливою є участь молоді в життєдіяльності територіальної громади, що не зводиться тільки до голосування або висування кандидатів на вибори. Участь молоді сприяє її соціальній інтеграції, допомагаючи не тільки впоратися з проблемами і труднощами, а й викликами сучасного суспільства, в якому часто переважають анонімність та індивідуалізм. Водночас для успішної, стабільної й осмисленої участі молоді у місцевому житті необхідно, щоб культурне середовище поважало молодих людей, а також враховувати різні їхні потреби, обставини та сподівання. Людина характеризується не лише індивідуальною, а й груповою ідентичністю, яка, на думку Е. Еріксона, пов'язана з груповими, насамперед географічними та історичними, уявленнями, а також з економічними завданнями. Групова ідентичність пов'язана з ототожненням себе з територіальною громадою. Американський соціолог Ч. Гордон виділяє п'ять типів ідентичності³⁷: статеву ідентичність, ґрунтовану на гендерній ідентифікації людини як чоловіка та жінки; етнічну ідентичність, тобто ідентифікацію людини як члена расової, релігійної, національної спільноти або мовної групи, субкультури чи іншої соціальної структури; ідентичність членства, базовану на зв'язку людини з організаційним життям суспільства завдяки всім формам групового членства (формального чи неофіційного); політичну ідентичність, що походить від типових патернів відношення людини до конкуренції, влади і прийняття рішення; професійну ідентичність, тобто систему рольових ідентичностей щодо роботи як у домашньому господарстві, так і поза ним.

Люди зазвичай тяжіють до сили, житель прив'язаний до своєї громади не стільки тому, що він тут народився, скільки тому, що він бачить у цій громаді вільну й сильну корпоративну структуру, частиною якої він є і яка заслуговує на те, щоб докласти зусиль для участі в управлінні нею. У громаді завжди піклуються про розосередження влади для того, щоб зацікавити якомога більше людей. Це не просто адміністративне утворення, жителів громади ріднять прихильності, спогади, спільність способу життя³⁸. Вчений

³⁷Основи теорії гендеру: навч. посіб. Київ: Вид-во «КІС», 2004. 536 с.

³⁸Гоквиль А. де. Демократия в Америке. Москва: Прогресс, 1992. 554 с.

К. Бельський зазначає, що становище громади та моральний настрій її членів, які проживають разом, мають спільні житлові, освітні, культурні, а часто й релігійні інтереси, забезпечують в її межах природним шляхом міцний громадський порядок та утворюють умови для ефективного управління таким об'єднанням³⁹.

Поділяємо думку В. Полуйко, що громада проходить певні стадії життєдіяльності. Учений запропонував циклічну матрицю життя громади⁴⁰:

1. Стадія актуалізації. Громада є високорозвиненою і заохочує навчання та інновації, при цьому поважаючи історію та культуру. Громада ділиться ресурсами з іншими та регулярно моніторить себе, продовжуючи розбудовувати потенціал.

Дія: громада регулярно переглядає та проводить діяльність по рефлексії для підтримки або розвитку стадії/фази.

2. Стадія бачення. Громада визнає важливість бачення та довготривалого планування; вона спроможна рухатися в цьому напрямі.

Дія: громада може залучатися до планування, до належного консультування її членів, до роботи, спрямованої на розвиток стратегічного мислення та планування, а також до визначення цінностей громади, конкретних її характеристик і бачення.

3. Стадія «передстворення» громади, або фаза хаосу. Громада нерозвинена. Обмежений обмін ресурсами або визнання цінностей громади.

Дія: громада може (ре)формуватися через визначення та дію впливових і шанованих лідерів (обраних чи необраних).

4. Стадія появи. Громада існує, але має значні проблеми, що робить неможливим існування та задоволення короткотривалих потреб.

Дія: громада може рухатися вперед через зосередження на малих, неполітичних проектах і на проектах з побудови довіри для досягнення успіху, поваги, впевненості, зв'язків та навичок.

³⁹Бельський К. Выдающийся русский учёный-полицист В.Н. Лешков. *Государство и право*. 1996. № 11. С. 135.

⁴⁰Полуйко В. Циклічна матриця життя громади. *Економічний розвиток громади*. Львів: Фонд розвитку громадських організацій «Західноукраїнський ресурсний центр», 2007. №4. С. 4.

5. Стадія розпаду. Може траплятися будь-коли від внутрішніх та зовнішніх змін.

6. Стадія конфлікту. Реально конфліктна громада; неможливість спільно досягти чогось; низька самоповага.

7. Стадія відсутності співпраці. Зібрати людей можливо, але неможливо успішно працювати разом; відсутність бажання слухати один одного.

8. Стадія паралічу/незосередженості. Громада працює разом, але неможливе визначення цілей та складання простих планів.

9. Стадія покриття. Можливе планування щоденних потреб і потреб інфраструктури.

10. Стадія простого планування. Можливе попереднє планування громади та бачення.

11. Стратегічна стадія. Громада стає стратегічною у своєму плануванні; можливе триваліше планування.

12. Стадія бачення. Здатність досягти і реалізувати бачення, а також комплексне стратегічне планування.

13. Стадія інтеграції. Бізнес, заклади освіти, влада та громадські організації працюють разом.

14. Стадія інновації. Інновація трапляється на рівні громади та окремої людини; відчуття можливості проходить крізь громаду.

15. Стадія навчання. Присутність вивчення культури в основних цінностях людей та організацій.

Рух через стадії та фази не обов'язково має бути лінійним. Кожна громада розвивається, і коли досягається одна фаза, її необхідно усвідомити й докласти зусиль для підтримки і подальшого просування. Слід зосередити увагу на спільному плануванні, яке підкреслює залучення всієї громади до стратегічного та управлінського процесів. Так, Р. Чемберс визначає планування спільного використання згідно з такими принципами⁴¹: вручення палиці (сприяння розслідуванню, аналізу та вивченню поведінки місцевих жителів, що дає змогу навчатися та володіти результатами); самокритичне усвідомлення (постійно та критично вивчати власну поведінку);

⁴¹Chambers R. Participatory Workshops: a sourcebook of 21 sets of ideas and activities. London: Earthsca, 2002.

особиста відповідальність (нести відповідальність за те, що робиться); спільний доступ.

На нашу думку, доцільно на кожній стадії вивчати позитивний та негативний вплив трансформації життєдіяльності громади на її розвиток, щоб підсилити і нівелювати цей вплив, за такими підходами:

- *якісний підхід* – ключовим є питання рівня якості життя членів громади⁴²;
- *екологічний підхід* – вивчення громади у природно-географічному просторі;
- *етнографічний підхід* – вивчення певного способу життя, акцент на культурному просторі;
- *соціологічний підхід* – розглядає громаду як соціальну систему та описує соціальні відносини, типові для певних груп і більших соціальних утворень як усередині спільноти, так і у відносинах зі зовнішнім середовищем;
- *економічний підхід* – вивчає взаємодію суб'єктів економічних відносин у межах територіальної громади, враховуючи її наявні ресурси та взаємодію суб'єктів економічних відносин територіальної громади поза її межами;
- *правовий підхід* – розглядає територіальну громаду як суб'єкта місцевого самоврядування;
- *ресурсний підхід* – вивчення ресурсів територіальної громади та компетенцій щодо них;
- *інституційний підхід* – розглядає територіальну громаду як сукупність інститутів, що обмежують чи стимулюють дію суб'єктів економічних відносин, зокрема щодо керування спільними ресурсами.

У контексті дослідження розглядаємо територіальну громаду як *жителів* села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, які *самостійно вирішують питання місцевого значення на основі спільних ресурсів або через представницькі органи за активної участі громади*. Тому вважаємо

⁴²Shaffer R. Community Economics. *Economic Structure and Change in Smaller Communities*. Iowa: Iowa State University Press: Ames, 1989. P. 4.

за доцільне виокремити особливості взаємодії жителів – членів територіальних громад та інших суб'єктів економічних відносин, що проживають чи зареєстровані в межах територіальної громади, горизонтально/вертикально взаємодіяти між собою за наявності спільних ресурсів та зі суб'єктами поза межами територіальної громади, щоб виявити (позитивний чи негативний) вплив взаємодії на життєдіяльність територіальної громади. Оскільки недостатньо описати зміни в процесі розвитку територіальної громади, необхідно знайти фундаментальні сили, що визначають процес змін.

1.2. Концептуальні засади організації життєдіяльності територіальної громади

У процесі дослідження організації життєдіяльності територіальної громади визначаємо такі ключові компоненти:

- *спільнота жителів (громада);*
- *спільний ресурс (ресурс територіальної громади);*
- *інтерес жителя – члена територіальної громади;*
- *доступ до ресурсів.*

Важливо зупинитися на ресурсах, оскільки «чисельність будь-якої популяції збільшується, поки існують ресурси для її життєдіяльності»⁴³. Слід зазначити, що в науковій літературі немає однозначної думки щодо структури ресурсів. Найбільш загальну класифікацію ресурсів територіальної громади (природні, людські, технологічні, інфраструктурні, інформаційні, фінансові, соціальні, матеріальні, культурні) представили вчені О. Дацко та І. Гурняк⁴⁴. У контексті розвитку територіальної громади, на нашу думку, важливо цю класифікацію доповнити організаційним ресурсом (дод. Б), оскільки спроможність і самодостатність територіальної громади

⁴³Birch L. C., Cobb J. B. Liberation of life: From the cell to the community. New York: Cambridge University Press, 1981.

⁴⁴Гурняк І. Л., Дацко О. І., Яремчук О. І. Додана вартість як базис економічного розвитку територіальних громад. *Регіональна економіка*. Львів, 2015. №1. URL : http://terhromady.info/wp-content/uploads/2015/04/re201501_037_HurnyakILDatskoOI-YaremchukOI.pdf (дата звернення: 27.08.2018).

залежить від унікальності ресурсів й організаційних здібностей (компетенцій) суб'єктів економічних відносин. Організаційний ресурс слід розглядати як метаресурс, набір і взаємозв'язок інтелектуальних, креативних, інституційних та комунікаційних компонентів, синергія яких позитивно сприяє розвитку територіальних громад.

Опираємося на підхід Е. Остром⁴⁵, яка як «спільний ресурс» позначає природну або штучну ресурсну систему, що є достатньо великою, аби зробити дорогим (але не неможливим) усунення потенційних «вигодонабувачів» від отримання вигод, зумовлених її використанням.

Визначальним є те, що спільним ресурсом володіє територіальна громада. Проте одні вчені доходять висновку, згідно з яким ресурси, що перебувають у спільній власності, вимагають державного контролю, якщо їхня експлуатація може бути економічно ефективною⁴⁶. Арістотель⁴⁷ зазначав, що всі спільноти – це члени державної спільноти: вони продукують щось необхідне, добувають щось із необхідного для життя. А державні взаємовідносини від самого початку склалися для взаємної корисності і постійно їй слугують.

Інші вчені рекомендують вводити приватну власність у всіх випадках, коли є ресурс, що перебуває в спільному володінні^{48,49}. В умовах системи приватної власності власником є індивідуум, чие слово у вирішенні питань про використання ресурсу суспільство визнає остаточним. Отож, окремі індивідууми опиняються в привілейованих позиціях у сенсі доступу до тих чи інших ресурсів: доступ відкритий тільки власнику або певним особам.

⁴⁵Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности. Москва: ИРИСЭН, Мысль, 2010. 447 с.

⁴⁶Carruthers I., Stoner R. Economic Aspects and Policy Issues in Groundwater Development. *World Bank staff working paper*. Washington, 1981. N496. P. 29.

⁴⁷Аристотель. Никомахова етика. URL: <http://www.lib.ru/POEEAST/ARISTOTEL/nikomah.txt> (дата обращения: 18.08.2018).

⁴⁸Demsetz H. Toward a Theory of Property Rights. *American Economic Review*. 1967. 62:347. P. 359.

⁴⁹Johnson O. E. Economic Analysis, the Legal Framework and Land Tenure Systems. *Journal of Law and Economics*. 1972. 15:259. P. 276.

Погоджуємося з Е. Остром стосовно таких тверджень щодо керування спільними ресурсами громадою:

- індивіди володіють високою властивістю до самоорганізації і самоуправління, зазвичай локальні громади спроможні власними силами, без втручання ззовні успішно впоратися з проблемами керування спільним. Вони можуть не тільки досягти згоди при розробці та встановленні єдиних правил доступу до спільних ресурсів, а й проявляти готовність активно брати участь у моніторингу за дотриманням цих правил;

- ефективність правил спільного користування спільними ресурсами, що формуються самими користувачами, є здебільшого достатньо висока. Локальним громадам вдається успішно уникати небезпеки надексплуатації ресурсів, від збереження яких залежить їхнє виживання. Ба більше, спроби урядів багатьох країн (особливо тих, що розвиваються) замінити старі правила на сучасніші, переважно призводили до зворотних результатів. Тобто самоорганізація та самоуправління експериментальним шляхом, методом проб і помилок, що формувалися самими користувачами ресурсів, були ефективнішими, ніж державне регулювання. Дуже часто після руйнування інститутів, вибудованих на принципах самоорганізації та самоуправління, відбувалося руйнування самої ресурсної бази;

- не існує універсального набору правил користування спільними ресурсами, які б підходили для всіх громад і типів ресурсів;

- системи доступу до спільних ресурсів, що розроблені самими користувачами, здебільшого враховують найменші дрібниці середовища;

- успішні рішення проблем спільних дій не завжди є можливими, от тоді події розвиваються за іншими сценаріями.

Загальні принципи, що підвищують ймовірність успіху (за Е. Остром):

- встановлення чітких меж групи, що дає змогу учасникам розуміти, хто входить, виходить чи не входить в групу і з ким необхідно кооперуватися;

- правила доступу до ресурсу повинні накладати обмеження щодо обсягу та часові рамки й технологію використання, розділяти вигоди пропорційно витратам, враховувати локальні особливості середовища. Коли хтось отримує вигоди і не несе майже ніяких витрат щодо підтримки ресурсів, то з часом інші учасники перестають дотримуватися встановлених правил;

- користувачі ресурсів повинні брати участь у прийнятті рішень, встановленні чи зміні правил доступу до них (правила гри мають розробляти самі гравці). Ресурсні режими, що опираються на цей принцип, більшою мірою можуть враховувати локальні особливості середовища і сприймаються користувачами як чесніші та справедливіші;

- у більшості ресурсних режимів, що існують тривалий час, контроль за дотриманням правил організований так, що користувачі або самі вибирають/наймають підзвітних перед ними «контролерів», або здійснюють взаємний моніторинг усі разом.

Погоджуємося з твердженням Г.Гегеля⁵⁰, що дії людей впливають з їхніх потреб, пристрастей, характерів та здібностей, спонукальними мотивами в цій драмі є лише ці потреби, пристрасті, інтереси і лише вони відіграють головну роль. Учений М. Олсон⁵¹ стверджує, що дії, які здійснюються в інтересах групи індивідів, здійснюються через організації. Тобто метою організації є підтримка і просування інтересів своїх членів. Однак допустиме існування організацій, які можуть ігнорувати необхідність сприяння інтересам своїх жителів, а слугувати інтересам певних осіб.

Отже, призначення організації територіальної громади пов'язане зі жителями останньої та їхніми наявними спільними ресурсами, доступом до них, а також існуванням спільних інтересів (інтерес, який всі члени розділяють). Інтерес жителів – рушійна сила і є надзвичайно важливим компонентом у питаннях організації територіальної громади. Без задоволення спільних інтересів неможлива, з одного боку, реалізація приватних інтересів, а з іншого – забезпечення цілісності, стійкості та умов життєдіяльності

⁵⁰Гегель Г. Философия истории. Москва,1990.

⁵¹Олсон М. Логика коллективных действий: Общественные блага и теория групп. Москва: Фонд Экономической Инициативы, 1995. 165 с.

територіальної громади. Усі члени територіальної громади є носіями спільних інтересів, причому аксіоматично те, що інтереси територіальної спільноти можуть для практичного життя людини мати іноді більше значення, аніж інтереси нації.

Зокрема, інтереси жителя – члена територіальної громади в державі ґрунтуються на «*тріаді інтересів*»: інтерес територіальної громади (державний інтерес); інтерес громади (спільний інтерес, враховуючи індивідуальний інтерес); інтерес жителя громади (індивідуальний інтерес). Інтереси конкретного жителя – члена територіальної громади можуть нести в собі як позитивний, так і негативний потенціал, тобто збігатися або не збігатися з інтересами громади та держави. Проте деякі члени територіальної громади співпрацюють, навіть якщо це не входить до їхніх власних інтересів, зокрема, йдеться про благодійність. Таке взаємне врахування всієї сукупності інтересів, що складаються на рівні територіальної громади, їхні взаємокомпромісність і гармонізація є гарантом визнання, існування і функціонування територіальної громади.

Дискусія про те, що слід вважати кінцевою метою – суспільство чи індивіда і чи слід інтереси суспільства підпорядковувати інтересам індивіда, чи інтереси індивіда – інтересам суспільства, безплідні. Дослідник Л. фон Мізес⁵² стверджував, що діяльність є завжди діяльністю окремої людини. Громадський, або соціальний, елемент становить собою певну орієнтацію поведінки окремих людей. Категорія цілі має сенс тільки тоді, коли застосовується до діяльності.

Будь-який крок індивіда від ізольованої в напрямі спільної діяльності призводить до негайного поліпшення умов його життєдіяльності. Вигоди від мирного співробітництва приносять користь саме цьому поколінню, а не віддаленим нащадкам. Бо все, чим індивід жертвує заради суспільства, він сповна компенсує більшою вигодою. Його жертва уявна і нетимчасова; він відмовляється від меншого вирашу з метою пізніше отримати більший. Жодна розумна істота не може не помітити цього очевидного факту.

Різноманітні, різнопланові та різнорівневі інтереси в межах територіальної громади стають причиною взаємодії її членів.

⁵²Мизес Л. Человеческая деятельность: трактат по экономической теории. Челябинск: Социум, 2005. 878 с.

Остання зумовлює організацію життєдіяльності громади, до якої можна віднести різні організаційні форми та інститути, спрямовані на задоволення потреб та інтересів членів громади, – органи самоорганізації населення, суб'єкти підприємницької діяльності, громадські об'єднання тощо.

Інтереси територіальної громади, зароджуючись у кожній окремій особистості, що ідентифікує себе як члена територіальної громади, первісно усвідомлюються як такі, що є спільними з іншими особами і можуть бути реалізованими лише за допомогою спільних дій. При цьому важливими психологічними чинниками формування територіальної громади стають усвідомлення особою важливості спільних ресурсів і спільності інтересів, самоідентифікація її як члена цієї спільноти, готовність особи в разі необхідності підпорядковувати свої інтереси громаді і розуміння нею того, що в реалізації спільних інтересів реалізується і її індивідуальний інтерес, бажання своїми активними діями, якщо не реалізовувати, то сприяти реалізації спільних інтересів, розуміння значущості цих дій і готовність нести за це відповідальність. Спільні інтереси, зумовлені соціально-економічними, територіальними, історичними та іншими особливостями існування та функціонування територіальних громад, спрямовуються на забезпечення належних умов для їхньої життєдіяльності й розвитку. Так, А. Токвіль⁵³ зазначає, що людина підпорядковується громаді, тому що визнає корисним союз зі собі подібними. У всьому, що стосується взаємних обов'язків членів територіальної громади, то кожен член виявляється підлеглим. Однак у всьому тому, що стосується лише його самого, він залишається повновладним господарем: він вільний і зобов'язаний звітувати у своїх діях лише перед Богом. Звідси правило, що кожна людина є кращим і єдиним суддею в тому, що стосується її власних інтересів, і що територіальна громада тільки тоді має право спрямовувати її дії, коли цими діями вона може завдати їй шкоду.

Інтерес територіальної громади важливий в процесі прийняття рішень щодо спільного ресурсу, оскільки, коли економічна політика визначається широкими інтересами, що поширюються на більшість

⁵³Токвиль А. де. Демократия в Америке. Москва: Прогресс, 1992. 554 с.

одержувачів вигоди, спостерігається тенденція вибору щодо ефективної політики, яка принесе позитивні економічні результати. Але коли вузькі інтереси організовані, вони можуть відігравати важливу роль⁵⁴, а отже, генерувати соціально неефективну політику і бідність. У цьому разі жителі – члени територіальної громади обирають інший шлях, наприклад, міграцію. І в подальшому прагнуть повторити дії, що асоціюються у них із задоволенням потреб, і навпаки, уникають дій, що асоціюються з недостатнім їх задоволенням. Або ж житель територіальної громади модифікує свою поведінку залежно від «сили тиску» на неї та згідно зі своїми інтересами, однак вирватися за межі тандему «громада-держава» цілком не може, відчуваючи на собі домінанту їхніх інтересів, що змушує погоджувати свою поведінку відповідно до них.

У результаті виникають інтереси і чим вони різноманітніші, тим менша ймовірність, що жителі, які мають будь-який інтерес, зможуть забезпечити його за рахунок простої більшості в громаді. Тому зростає ймовірність появи складних форм обміну, пошуку нових форм вирішення проблем, пов'язаних зі створенням коаліцій.

Реальними, співвідносними зі середовищем формами виявлення інтересу жителем виступають очікування та домагання (експектації). Домагання зумовлює поведінку жителя через рівень задоволення потреб, тобто на основі однієї й тієї самої потреби можуть формуватися різні очікування і домагання. Наприклад, у кризовій ситуації очікування жителя значно нижчі. Очікування вигоди жителя за однакової діяльності майже непорівнянні. Ціннісні орієнтації встановлюють критерії бажаності або небажаності тих чи інших цілей, тобто ціннісні орієнтації є потужним мотиваційним регулятором поведінки людей⁵⁵. Ціннісні орієнтації функціональні, це своєрідні «вказівники»⁵⁶, що допомагають вибудовувати

⁵⁴The American Economic Review. *Papers and Proceedings of the Hundredth and Seventh Annual Meeting of the American Economic Association*. Washington, 1995. Vol. 85, No. 2. P. 22–27.

⁵⁵Rokeach M. *Beliefs, attitudes, and values*. San Francisco: Jossey-Bass, Inc., 1968. 214 p.

⁵⁶Durham W. H. *Coevolution: Genes, Culture, and Human Diversity*. Stanford University Press, 1991.

життєдіяльність територіальної громади відповідно до конкретних умов (тут і далі переклад наш – І.Т.).

Учені з питань культурної антропології доводять, що функція різних ціннісних орієнтацій полягає в забезпеченні «культурної відповідності»: зміна цінностей – це еволюційний процес, під час якого «природний відбір» проходять ті цінності, що найбільшою мірою придатні для життя в конкретних життєвих умовах⁵⁷. Запропоновано такі гіпотези, що мають важливе значення для взаємодії суб'єктів економічних відносин територіальної громади:

- контактна гіпотеза: чим більше людей взаємодіють між собою, тим більше шансів, що вони стають близькими⁵⁸;
- якість взаємодії: чим позитивніший досвід і відносини, тим тісніший зв'язок. Успіх сприяє згуртованості⁵⁹;
- закриття подій: якщо взаємодія є неоднозначною і завдання громади залишаються невіршеними, злагодженість групи гальмуватиметься⁶⁰;
- загальна гіпотеза подій: чим важливіший спільний захід для тих, хто бере участь, тим більше об'єднання⁶¹;
- інвестиції: сприяють більше, ніж просто підтримка інфраструктури та когнітивного дисонансу. Інвестиції визначають значення члена в історії громади та поточного стану⁶². Наприклад, члени громади, які вклали час і гроші в неї, ймовірно, відчуватимуть вплив життєвих подій цієї громади;
- вплив честі і приниження на членів громади: винагорода або приниження в присутності громади істотно впливає на привабливість останньої для людини⁶³;

⁵⁷Barkow J. Beneath new culture is old psychology: Gossip and social stratification. *Cosmides & Tooby*, 1992. P. 627–637.

⁵⁸Festinger L. Group attraction and membership. *Group dynamics: Research and theory*. Evanston, IL: Row, Peterson, 1953.

⁵⁹Cook S. Motives in conceptual analysis of attitude related behavior. *Proceedings of the Nebraska Symposium on Motivation*. Lincoln, NE: University of Nebraska Press, 1970.

⁶⁰Hamblin C. L. Questions. *The Australasian Journal of Philosophy*. 1958. Vol. 36. P. 159–168.

⁶¹Wilson W., Miller N. Shifts in evaluations of participants following intergroup competition. *The Journal of Abnormal and Social Psychology*. 1961. Vol. 63(2). P. 428–431.

⁶²Peterson J. A., Martens R. Success and residential affiliation as determinants of team cohesiveness. *Research Quarterly*, 1972. P. 63–76.

⁶³James A., Lott A. Reward frequency and the formation of positive attitudes toward group members. *Journal of Social Psychology*, 1964. P. 1–115.

- духовний зв'язок: присутній тією чи іншою мірою у всіх громадах; Д. Бернард⁶⁴ називає цей чинник «спільність духу».

Люди зазвичай тяжіють до сили, житель прив'язаний до своєї громади не стільки тому, що він тут народився, скільки тому, що він бачить у цій громаді вільну й сильну корпоративну структуру, частиною якої він є і яка заслуговує на те, щоб докласти зусиль для участі в управлінні нею. На основі даних у рамках проекту «Глобальне громадянське суспільство»⁶⁵ очевидно, що розвиток громадянського суспільства вказує на спроможність громади до спільних дій. Процеси та явища, що відбуваються в територіальній громаді, можна пояснити лише шляхом реконструкції спільних дій, як стверджує Ф. Шміттер⁶⁶.

Проте доцільно зауважити, що територіальна громада, базуючись на інституційному підході, це об'єднання індивідів із власними функціями корисності та інтересами, як було зазначено. Учений М. Олсон⁶⁷ заперечує припущення, згідно з яким можливість отримання спільного вирашу достатня для того, щоб породити спільну дію, спрямовану на досягнення мети. Тобто член територіальної громади, який не може бути вилучений з одержувачів вигоди від керування, користування, формування спільного ресурсу, має мало стимулів для того, щоб добровільно долучатися до процесу. Важливо, наскільки корисною для результатів, досягнутих територіальною громадою, є дія кожного окремого її члена, а їхня кількість відходить на другий план.

Основною цінністю територіальної громади, як і суспільства загалом, є земля. Отже, доступ до цього ресурсу (землі), його використання та можливість отримувати з нього дохід зумовлює інтерес. Як відомо з праць учених, зокрема Ернандо де Сото,

⁶⁴Bernard J. S. The sociology of community. Glenview, IL: Scott, Foresman, 1973.

⁶⁵Anheier H. K., Glasius M., Kaldor M. Introducing global civil society. *Global Civil Society*. Oxford University Press, 2001. P. 3–22.

⁶⁶Шміттер Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии. *Политические исследования. Полис*, 1996. № 5. С. 16

⁶⁷Олсон М. Логика коллективных действий: общественные блага и теория групп. Москва: Фонд Экономической Инициативы, 1995. 165 с.

встановлення чітких і легко передаваних прав на землю становить велику проблему в сучасному світі. Тому право власності – важливий компонент організації територіальної громади щодо встановлення санкціонованих поведінкових відносин, що виникають між людьми у зв'язку з існуванням спільних ресурсів, рідкісних благ і стосуються правил їхнього використання. Саме інститути⁶⁸ створюють структуру спонукальних мотивів взаємодії, зменшують невизначеність, організовуючи повсякденну життєдіяльність територіальної громади. Інститути поділяються на: формальні – правила, які створені і підтримуються спеціально на це уповноваженими людьми; неформальні, під якими розуміють загальноприйняті умовності й етичні кодекси поведінки людей, котрі формує культура. Німецький економіст В. Ванберг запропонував систему правил⁶⁹, що відображає існуючу структуру, а не процес еволюції та взаємозв'язок і взаємовпливи різних типів правил. У реальності правила постійно змінюються, модифікуються, неформальні соціальні норми формалізуються, закріплюються в праві, водночас не підкріплені санкціями формальні правила трансформуються в неформальні.

За системи державної власності проблема вирішується введенням правил, згідно з якими доступ до рідкісних ресурсів регулюється посиланнями на колективні інтереси суспільства загалом. Це передбачає, по-перше, встановлення деяких правил, що визначають, в чому ж саме полягає колективний інтерес (благо суспільства), а по-друге, розробку процедур, які переводять цей загальний принцип у конкретні способи прийняття рішень щодо використання кожного окремого ресурсу. Ніхто в цих умовах не перебуває в привілейованому становищі в тому сенсі, що як індивідууми всі усунені від доступу до ресурсів, оскільки особистий інтерес не визнається підставою для їхнього використання. Співвласники державної власності не володіють одноосібними винятковими, продаваними на ринку правами на використання ресурсу.

⁶⁸Норт Д. Институти, институциональные изменения и функционирование экономики. Москва: Фонд экономической книги «Начала», 1997. С. 70–71.

⁶⁹Ванберг В. Теория порядка и конституционная экономика. *Вопросы экономики*, 1995. № 12. С. 86–95.

За системи комунальної власності також ніхто не перебуває в привілейованій позиції, але тут, навпаки, доступ відкритий усім без винятку, коли обсяг ресурсів обмежений, регулятором стає принцип «першим зайняв, першим скористався».

Так, Р. Коуз⁷⁰ зазначає, що саме завдяки позитивним трансакційним витратам права власності «мають значення»: будучи раз встановленими, вони починають визначати порівняльну привабливість можливих способів поведінки, роблять одні види діяльності дорожчими, ніж інші. Оскільки права власності вже не можуть перерозподілятися легко, обмін правами власності протікатиме в межах, в яких вигоди від їхньої передачі перевершують пов'язані з цим витрати. Це призводить до різних форм об'єднань. Крім того, альтернативні правові режими вимагають різних витрат на своє утримання і захист, чим дешевше обходиться захист прав власності, тим ефективніше проводитиметься обмін.

Права власності як санкціоновані поведінкові відносини виникають між людьми у зв'язку з існуванням благ і стосуються їхнього використання, за визначенням С. Пейович і Е. Фьюрботну. Ці відносини визначають такі норми поведінки з приводу благ, яких будь-яка особа має дотримуватися у своїх взаємодіях з іншими людьми або ж нести витрати через їхнє недотримання. Термін «благо» використовують у цьому разі для позначення всього, що приносить людині користь або задоволення. Воно охоплює повноваження як над матеріальними об'єктами, так і над «правами людини» (право голосувати, друкувати та ін.). Пануюча в суспільстві система прав власності є сумою економічних і соціальних відносин із приводу рідкісних ресурсів, в рамках якої окремі члени суспільства протистоять один одному⁷¹. Ресурс сам по собі не є власністю, а частка прав щодо використання ресурсу – ось що становить власність. Власність у первісному значенні цього слова стосувалася тільки права, титулу, інтересу⁷², а ресурси могли

⁷⁰Коуз Р. Фирма, рынок и право. Москва: Новое издательство, 2007. 224 с.

⁷¹Furubotn E. G., Pejovich S. The economics of property rights. Cambridge, 1974.

⁷²Demsetz H. Towards a theory of property rights. *American Economic Review*. 1967. Vol. 57. P.17.

називатися власністю не більше, ніж вони могли називатися правом, титулом або інтересом.

Відносини власності розуміють як відносини саме між людьми, а не як відносини «людина/рідч», тобто терміном «право власності» позначаються відносини між людьми з приводу використання рідкісних благ⁷³, а не відносини між людьми і речами. Щоб підкреслити цей момент, відносини власності можна було б позначити як фактично чинну в суспільстві систему відсторонень від доступу до матеріальних і нематеріальних ресурсів, розуміючи під «доступом» безліч можливих рішень, пов'язаних із цими ресурсами (не обов'язково передбачають лише фізичний вплив на них). У такий спосіб задається матриця взаємодій між тими, у кого немає доступу до будь-якого ресурсу, і тими, кому він відкритий. На відміну від технологічних відносин, які можуть виступати у вигляді найпростішого зв'язку «суб'єкт – об'єкт», становлення власності завжди містить як мінімум три складові: «власник – предмет власності – невластник». Тому система відсторонення від доступу до наявних у суспільстві ресурсів наче містить у згорнутому вигляді всі способи потенційних взаємодій між суб'єктами економічних відносин з приводу їхнього використання.

Поняття прав власності безпосередньо пов'язане з центральною проблемою економічної науки, проблемою рідкості, оскільки їхнє встановлення має сенс тільки відносно обмежених (рідкісних) ресурсів⁷⁴, без будь-якої причини рідкості безглуздо говорити про власність і справедливість. У світі обмежених ресурсів неминуче виникнення конфліктів щодо їхнього використання. Встановлення прав власності не усуває ці конфлікти, але певним чином їх обмежує і впорядковує.

Встановлення прав власності зменшує невизначеність економічного середовища, роблячи його стабільнішим і передбачуванішим. Тому їх і можна назвати «правилами гри». Різні «правила гри» можуть задаватися більш і менш вдалим, їхній розвиток, відбір та

⁷³Pejovich S. Fundamentals of economics: a property rights approach. Dallas, 1981. P.13.

⁷⁴Toumanoff P. G. Theory of market failure. *Kyklos*. 1984. 320 p.

заміна визначаються тим, наскільки успішно вони можуть впоратися з врегулюванням дійсних і недопущенням потенційних конфліктів з приводу рідкісних ресурсів.

Права власності мають всеохопний характер і можуть наділяти владою як над матеріальними, так і концептуальними об'єктами – аж до невідчужуваних особистих свобод. Це стосується і самих прав, які так само, як і інші безтілесні об'єкти, можуть бути предметом власності. Так з'являються складні багатоступеневі конструкції, де права нижчого рівня виявляються об'єктом прав середнього рівня, ті у свою чергу – об'єктом прав вищого рівня.

Відносини власності розглядаються як санкціоновані суспільством, але не обов'язково державою. Вони можуть закріплюватися й охоронятися не тільки силою держави у вигляді законів і судових рішень, а й авторитетом традицій, неписаних звичаїв, моральних і релігійних заповідей та ін.

Права власності діють як своєрідні стимули, збільшуючи витрати одних способів поведінки і підвищуючи привабливість інших. Економічний підхід до прав власності вільний від наївного уявлення, згідно з яким досить прийняти закон, щоб він почав виконуватися. Несанкціонована поведінка залишається в полі його зору і розуміється економічно: заборони та обмеження не усувають таку поведінку, а, діючи як негативні стимули, підвищують пов'язані з нею витрати (у вигляді можливого покарання). І дотримання, і порушення санкціонованих поведінкових норм перетворюються на акти раціонального економічного вибору.

Як зазначає С. Пейович право власності на майно складається з таких правочинів: права користування майном (*usus*); права пожинати принесені їм плоди (*usus fructus*); права змінювати його форму і субстанцію (*abusus*); права передавати його іншим особам за взаємно узгодженою ціною⁷⁵. «Повний» набір прав приватної власності володіє важливими інформаційними та мотиваційними перевагами. Він підштовхує членів територіальних громад до прийняття якнайефективніших рішень, що підвищують добробут територіаль-

⁷⁵Pejovich S. The capitalist corporation and the socialist firm: a study of comparative efficiency. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*. 1976. №112.

ної громади. Ці переваги забезпечуються такими його властивостями, як винятковість, відчуженість, дробильність і стабільність⁷⁶. Чим чіткіші права приватної власності, тим тісніше відношення між добробутом члена територіальної громади та економічними (соціальними) наслідками його рішень. Як результат, тим сильніший для нього стимул враховувати ті вигоди або той збиток, які його рішення приносять іншим членам територіальної громади.

Вагоме місце в економічному аналізі прав власності займає проблема їхньої специфікації і «розмивання»⁷⁷, через неї розкриваються складні зворотні зв'язки між власністю і формами організації економічної діяльності.

Специфікація виступає найважливішою умовою ефективної роботи економіки. Специфікація прав зменшує невизначеність економічного середовища і формує в індивідуумів стабільні очікування щодо того, на що вони можуть розраховувати в результаті власних дій і в стосунках з іншими. Якщо цінний актив нікому однозначно не належить, тоді ні в кого немає стимулу піклуватися про нього належним чином. Якщо право власності не передається, тоді мало надії, що активи потраплять врешті до тих, хто спроможний задіяти їх якнайкраще, тобто до тих, хто цінуватиме їх вище за інших. Якщо права власності ненадійні, тоді власники не стануть багато інвестувати в активи, які вони можуть втратити без будь-якої компенсації або які вимагають для захисту від домагань на них витрат цінних ресурсів⁷⁸. Чим краще специфіковані і надійніше захищені права власності, тим більшу цінність вони становлять. Наділення правом власності строго визначених людей усуває інших від вільного доступу до ресурсу⁷⁹.

Зворотнє явище має назву «розмивання» прав власності. Воно призводить до ослаблення всіх тих інформаційних і мотиваційних

⁷⁶De Alessi L. The economics of property rights: a review of evidence. *Research in Law and Economics*. 1980. P. 28.

⁷⁷The economics of property rights / ed. by E. G. Furubotn, S. Pejovich. Cambridge, 1974. P. 47.

⁷⁸Milgrom P. R., Roberts J. Economics, organization, and management. Englewood Cliffs, 1992. 294 p.

⁷⁹Pejovich S. Towards an economic theory of creation and specification of property rights. *Readings in the economics of law and regulations* / ed. by Ogus A. I., Veljanovsky C. C. Oxford, 1984. P. 56.

переваг права приватної власності, які сприяють досягненню економічної ефективності.

«Розмивання» прав власності має місце, коли вони або неточно встановлені і погано захищені, або підпадають під різного роду обмеження (передусім з боку держави); воно означає існування обмежень на право власника змінювати форму, місце розташування або субстанцію майна і передавати всі свої права за взаємоприйнятною ціною⁸⁰.

У цьому сенсі корисно порівняти процеси обмеження і розщеплення права власності. І те, й інше вносить динамічний елемент у сформовану систему відносин власності. Обмеження ж накладаються, як правило, в примусовому порядку, тому дії держави, спрямовані на встановлення подібних обмежень, опиняються у теоретиків прав власності під апіорною підозрою. Адже у багатьох випадках воно «розмиває» права власності в інтересах різних лобістських груп, керуючись перерозподільними міркуваннями.

Підстави для цього прості: якщо ніщо не перешкоджає будь-якому перерозподілу прав, але в ринковій практиці воно не зустрічається, значить є неефективним, інакше раціональні суб'єкти економічних відносин не упустили б можливості укладення добровільної угоди, яка відповідає інтересам усіх її учасників. Тому коли держава здійснює перерозподіл прав на примусовій основі, це не може не позначатися негативно на рівні добробуту суспільства⁸¹.

З економічної точки зору, специфікація повинна йти до тієї межі, де подальший виграш від подолання «розмитості» прав вже не окупатиме пов'язаних із цим витрат. Тому існування широкого класу ресурсів із розмитими або невстановленими правами на них – нормальне явище, присутнє в усіх економіках. Однак залежно від розміру й складу цього класу різні економіки можуть сильно різнитися за рівнем ефективності.

Як стверджує Ф. Хайек⁸², у минулому заборонним заходам приділяли набагато більше уваги, ніж заходам позитивним, що

⁸⁰Furubotn E. G., Pejovich S. The economics of property rights. Cambridge, 1974. P. 4.

⁸¹Pejovich S. The codetermination movement in the West Europe. Lexington, 1978.

⁸²Хайек Ф. Дорога к рабству. Москва: Экономика, 1992. 176 с.

стимулює розвиток конкуренції. Важливо, щоб права власності отримали диференційоване визначення відносно різних її видів.

За умов невизначеності реальних об'єктів захисту на рівні територіальних громад неможливо детермінувати потреби, інтереси, можливості й права реципієнта, а отже, обрати адекватні механізми захисту. Саме тому однією з найгостріших проблем в Україні сьогодні є фактична відсутність легітимної системи органів місцевого самоврядування, повна дисфункція і пасивність територіальних громад, неефективність інституту права комунальної власності, які зумовили злочинне масове відчуження комунального майна і відповідно⁸³ – майже цілковиту неефективність реалізовуваних регіональних програм соціально-економічного розвитку.

Так, Ж. Гербер дійшов висновку, що територіальні громади не лише самоорганізовані і базовані на праві власності, а й регульовані чіткою публічною політикою, яка стимулює їх до взаємодії в рамках політико-адміністративного об'єднання, тобто розглядає територіальну громаду як публічну корпорацію. Більшість інтересів учасників таких корпорацій гомогенні. Це спеціалізоване об'єднання, скероване на управління своїм майном⁸⁴.

Зупинимося на дилемах, які можуть виникнути в процесі спільного користування жителями територіальної громади спільним ресурсом. До прикладу, Г. Хардін визначив процес деградації навколишнього середовища, якої слід очікувати в ситуаціях, коли безліч індивідів спільно використовують якийсь обмежений ресурс, – «трагедія спільного», кожен замкнений в рамках системи, що спонукає його безмежно продукувати у світі, який є обмеженим, маючи свій інтерес, вірячи у свободу громад⁸⁵.

До того, що становить предмет володіння дуже великої кількості людей, додається найменша турбота, оскільки люди дбають більше про те, що належить особисто їм, і менше піклуються про те, що є

⁸³Мокій А., Дацко О. Територіальна громада в системі економічної безпеки держави. URL: <http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/14-1436779778.pdf> (дата звернення: 15.05.2018).

⁸⁴Gerber J. D., Nahrath S., Csikos P., Knoepfel P. The role of Swiss civic corporations in land use planning. *Environment and Planning*. 2011. P. 185–204. URL: <http://www.envplan.com/abstract.cgi?id=a43293> (Last accessed: 27.05.2016).

⁸⁵Hardin G. The Tragedy of the Commons. *Science*. 1968. №162 P. 1243–1248.

загальним⁸⁶. Дослідник У. Ллойд у 1833 році накидав нарис теорії громад, в якому передбачалося, що люди будуть схильні марнотратно використовувати майно, яке перебуває в їхньому спільному володінні⁸⁷; Е. Гордон стверджує, що багатство, яким розпоряджаються всі, ніким не ціниться⁸⁸. Модель Хардіна часто формалізується у вигляді гри як «дилема в'язня». «Трагедія спільного», «дилема в'язня» й логіка колективної дії становлять собою тісно пов'язані концепції. У центрі знаходиться проблема «халявщика»: якщо позицію «халявщика» виберуть всі учасники, то спільне благо не буде вироблено. Тобто в процесі прийняття рішення всі можуть піддатися спокусі отримати спільне благо задарма, а отже, можна прийти до такого результату, якого не бажав ніхто. З іншого боку, якщо свій внесок робитимуть лише деякі учасники, а решта будуть «халявщики», це виразиться в такому рівні спільних вигід, який буде нижчим від оптимального. Називаючи умови експлуатації спільного ресурсу «трагедією спільного», «проблемою колективної дії», «дилемою в'язня», «ресурсом загального доступу» або навіть «ресурсами, що знаходяться в колективній власності», дослідник часто хоче сформулювати образ безпорадних індивідів, яких затягнуло в невблаганний процес руйнування їхніх власних ресурсів. Однак дослідники стали вважати, що більшість ресурсів дійсно схожа на ті, які описуються цими моделями. Звідси й виникає апіорне припущення, згідно з яким індивіди опиняються в безвихідній пастці. Не дивно, що й рекомендації щодо економічної політики, які надаються з цих позицій, також несуть на собі відбиток безвиході.

Однак невизначеність не є відхиленням від норми, це фундаментальна умова, відповідальна за розвиток структури соціальної організації в ході історії і в доісторичні часи.

Учений М. Тейлор⁸⁹ стверджує, що для існування громади важливими є її члени, котрі поділяють переконання і норми,

⁸⁶Аристотель. Политика. Москва: Мысль, 1983. Т. 4. С. 376–644.

⁸⁷Lloyd W. F. On the Checks to Population. In *Managing the Commons*/ eds. G. Hardin and J. Baden. San Francisco: Freeman, 1977. P. 8–15.

⁸⁸Gordon H. S. The Economic Theory of a Common-Property Resource: The Fishery. *Journal of Political Economy*. 1954. №62. P. 124–142.

⁸⁹Taylor M. *Community, Anarchy and Liberty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

безпосередні й комплексні відносини між членами і взаємодія. Держава руйнує ці елементи громади, і навіть альтруїзм залежно від значення може бути мінімізований чи знищений примусом держави.

Дослідник Х. Марголіс⁹⁰ стверджує, що індивід має два типи функцій корисності: одні сприяють перевагам, орієнтованим на групу, а інші – егоїстичні – індивіди повинні робити альтернативний вибір між обома типами корисності.

В умовах невизначеності для максимізації цільової функції в індивіда часто буває занадто мало інформації, що надає простір для впливу психологічних чинників. Раціональність у психології стосується не результатів прийнятих людиною рішень, а процедури їхнього прийняття⁹¹. Представники поведінкового або психологічного спрямування в економічній теорії^{92:93:94:95:96} вважають, що недостатньо достовірна модель економічної людини є її вадою. Наприклад, із використанням категорій психології створені теоретичні альтернативи поведінковим гіпотезам на засадах моделі економічної людини: теорія обмеженої раціональності Г. Саймона й теорія перспектив А. Тверські і Д. Канемана.

Так, Г. Саймон стверджував, що рішення приймаються методом випадкових випробувань і з положення про обмежену раціональність людей випливає, що вони не володіють здібностями до опрацювання всієї повноти інформації, але при цьому мають простий алгоритм, щоб вирішити безліч різних питань. За твердженням Д. Канемана⁹⁷, люди нераціональні в оцінці ймовірностей

⁹⁰Margolis H. *Selfishness, Altruism and Rationality: A Theory of Social Choice*. Chicago: London, 1982.

⁹¹Саймон Г.А. Рациональность как процесс и продукт мышления. *THESIS*, 1993. Вып. 3. С.16–38.

⁹²Myrdal G. *Das Weltproblem in der Sozial Wissenschaft*. Hannover, 1964.

⁹³Katona G. *Psychological Economics*. New York, 1975.

⁹⁴Scitovsky T. *The Joyless Economy: An Enquiry into Human Satisfaction and Consumer Dissatisfaction*. Oxford, 1976.

⁹⁵Leibenstein H. *Beyond Economic Man: A New Foundation for Microeconomics*. Cambridge (Mass.), 1976.

⁹⁶Галер Р. Поведінкова економіка. Як емоції впливають на економічні рішення / пер. з англ. С. Крикуненко. Київ: Наш формат, 2018. 464 с.

⁹⁷Kahneman D., Tversky A. *Choices, Values and Frames*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press, 2000.

можливих альтернатив, тому що приймають рішення на підставі обмеженого обсягу інформації, яка ще й не завжди достовірна.

Дослідники Д. Акерлоф і Р. Шиллер⁹⁸ пропонують п'ять проявів ірраціонального початку, а саме: довіра; справедливість; зловживання і недобросовісність; грошова ілюзія; історії з нашого життя та життя ближніх.

Приймаючи економічні рішення людина покладається на віру, хоча загальноприйнята економічна теорія припускає інакше: людина розглядає всі варіанти, обчислює, наскільки вигідний кожен із них, прораховує їхні наслідки, визначає якнайвигідніші і робить вибір. *Довіра* – це поведінка, що виходить за рамки раціонального підходу до прийняття економічних рішень.

Справедливість – важливий мотивуючий чинник для багатьох економічних рішень, він пов'язаний з тим, як люди розуміють довіру і наскільки добре вміють співпрацювати.

Роль справедливості підтверджують економічні експерименти, зокрема проведені Е. Фер⁹⁹, щодо виявлення рівня співробітництва і довіри між людьми. У стандартній версії експерименту запропоновано покласти деяку кількість грошей у скарбничку, вміст якої збільшується на якийсь коефіцієнт і після цього ділиться між учасниками групи. Якщо всі учасники співпрацюватимуть, то група набере максимальну кількість грошей. У цей час виникає стимул діяти егоїстично: мій результат буде кращим, якщо всі покладуть гроші, а я ні. Зазвичай гра відбувається так: на початку всі співпрацюють, але в наступних розіграшах розуміють, що хтось грає нечесно, і самі починають шахраювати. Зрештою шахраювати почнуть всі. Ця модель поведінки практично універсальна¹⁰⁰. Наступне, що зробили учені, – змінили правила гри. Тепер учасники могли карати тих, хто не співпрацює, але для цього їм потрібно було заплатити зі своєї кишені. Гравці стали менш егоїстичні і навіть

⁹⁸Akerlof G., Shiller R. *Animal Spirits: How Human Psychology Drives the Economy, and Why It Matters for Global Capitalism*. Princeton University Press, 2009.

⁹⁹Fehr E., Gächter S. Cooperation and Punishment in Public Goods Experiments. *American Economic Review*. 2000. Review 90(4). P. 980–994.

¹⁰⁰Chen K., Hauser M. Modeling Reciprocation and Cooperation in Primates: Evidence for a Punishing Strategy. *Journal of Theoretical Biology*. 2005. P. 5–12.

після багатьох партій продовжували класти гроші в скарбничку, коли інші виявляли егоїзм. Під час експерименту, мізки гравців сканували на томографі¹⁰¹. Виявилось, що, караючи партнера, людина отримує задоволення.

Грошова ілюзія. Грошова ілюзія виникає, коли приймають рішення під впливом номінальної суми, а не реальної купівельної спроможності грошей.

Історії. З тверджень соціальних психологів Р. Шенка та Р. Абельсона¹⁰², історії та їхнє переповідання – основа процесу пізнання. За допомогою історій запам'ятовують важливі факти, а інші, на яких не зосереджують увагу, – забувають. Можна припустити, що історії розповсюджуються в суспільстві, як епідемія, люди заражуються ними, передаючи із вуст у уста. Вчені розробили математичні моделі епідемії (модель Бейлі)¹⁰³, які можна застосовувати до історій і до розповсюдження довіри. Обов'язкові параметри цих моделей – коефіцієнт заразності (здатність захворювання передаватися від однієї людини до іншої) та коефіцієнт усунення (швидкість, з якою люди одужують). При цьому різні чинники можуть змінювати коефіцієнти.

Довіра та недовіра поширюються, як хвороба. Епідемія оптимізму та епідемія песимізму можуть виникати просто через те, що в деяких людей змінився коефіцієнт заразності.

Зловживання та несумлінність. Це пов'язано з відповідальністю за дії, оскільки каральні акції з економічною злочинністю інколи забуваються, у період розвитку зловживань багатьом здається, що їм це зійде з рук. До певної міри люди поступаються своїми принципами, керуючись «раціональними» міркуваннями. Інколи небажання дотримуватися принципів виникає в результаті соціального осмосу, коли інформація поширюється в суспільстві.

¹⁰¹De Quervain, Dominique J.-F., Urs Fischbacher, Valerie Treyer, Melanie Schell-Hammer, Ulrich Schnyder, Alfred Buck, Ernst Fehr. The Neural Basis of Altruistic Punishment. *Science*. 2005. P. 1254–1264.

¹⁰²Robert S., Wyer Jr. Knowledge and Memory: The Real Story. Hillsdale, N.J.: Erlbaum, 1995. 256 p.

¹⁰³Мызникова Т. Модели социально-эколого-экономических систем. Омск: Изд-во СибАДИ, 2008. 62 с.

На поширення зловживань і недобросовісності впливають нововведення в різних сферах життєдіяльності й правове їхнє підґрунтя, оскільки суспільство може не відразу зрозуміти, в чому їхня суть. На рівень порушень може впливати також ірраціональний початок. Із часом культура може змінюватися, заохочуючи або караючи нечесну поведінку. Оскільки такі культурні зміни важко піддаються кількісним вимірам і знаходяться поза галузями економіки, економісти зрідка пов'язують із ними коливання в означеній сфері.

У процесі організації життєдіяльності територіальної громади, враховуючи наявність спільних ресурсів, слід дотримуватися таких правил:

- жителі мають право брати участь в ухваленні рішень, які зачіпають їхні інтереси;

- враховувати й узгоджувати індивідуальні інтереси жителів – членів територіальної громади. Доцільно зважати на ірраціональний початок прийняття ними рішень з питань керування спільними ресурсами, що призводить до результатів відповідно до концепцій «трагедія спільного», «дилема в'язня» і «логіка колективних дій».

- жителі мають право прагнути до створення середовища, якого вони хочуть;

- жителі мають право приймати обґрунтовані рішення і відхиляти чи модифікувати нав'язані ззовні умови. У центрі уваги розвитку громади лежить здатність людей самостійно та ефективно вирішувати критичні проблеми в ній;

- безпосередня участь жителів – членів територіальної громади в управлінні нею є кращим способом ведення бізнесу спільноти;

- максимальне посилення людської взаємодії в територіальній громаді формує довіру та збільшить потенціал для позитивного результату розвитку. Формування суспільного діалогу і взаємодії між громадянами мотивуватиме їх працювати від імені своєї громади;

- справедливість, відповідальність за прийнятті рішення. Важливо здійснювати постійний моніторинг життєдіяльності територіальної громади та громадський контроль;

- специфікація та захищеність прав власності (доступу до ресурсів);
- санкції (спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи).

1.3. Еволюція територіальної громади в Україні: організаційно-правовий аспект

У XIX столітті ідея громади посідала одне з важливих місць в державотворчій концепції М. Драгоманова. Запропонована політична програма передбачала радикальне реформування політичного та адміністративно-територіального устрою Російської імперії. У визначенні меж українських областей М. Драгоманов керувався етнографічним принципом. Оригінальним є трактування самоврядування, як форми управління адміністративними одиницями¹⁰⁴. В ідеалі місцеве самоврядування має забезпечувати реалізацію інтересів та запитів громадян, корпоративних об'єднань, громадських асоціацій, з одного боку, та потреб й інтересів суспільства, нації, держави – з іншого. На думку М. Драгоманова, самоврядування відіграло декілька важливих функцій: інституту виявлення і впровадження громадських ініціатив «на місцях»; організатора господарського і культурного життя певних громад; представника цих громадянських об'єднань і жителів певних територій перед державними органами влади. У будь-яких практичних діях або в теоретичних розрахунках «не повинно бути (та й не може бути) забуто, що самоврядування є лише форма, яка повинна бути наповнена реальним змістом: задоволенням потреб населення, економічних і культурних»¹⁰⁵. Основою місцевого самоврядування мала стати громада, яка б складалася зі жителів певної території. Самоврядні громади та ширші області (землі) об'єднуються у

¹⁰⁴Метельський Р.Е. Конституціоналізм Михайла Драгоманова: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 1998. URL: <http://www.lib.ua-ru.net/inode/17522.html> (дата звернення: 23.04.2015).

¹⁰⁵Драгоманов М. Листи на Надніпрянську Україну. Діалоги про українську національну справу. Київ, 1994. 288 с. URL: <http://litopys.org.ua/drag/drag2.html> (дата звернення: 17.05.2016).

«вільний союз-спілку» на основі принципів конституціоналізму та представницьких органів на різних щаблях¹⁰⁶. «Громада» в концепції державного будівництва М. Драгоманова має забарвлення сучасної територіальної громади як основи місцевого самоврядування. У женеvській «Громаді» реалізував свої погляди, виходячи з драгоманівської «громади», також С. Подолинський. За тлумаченням ученого, громада – об'єднання людей для виконання виробничих функцій і вирішення громадських справ. Вона виступатиме основою для ведення господарства та органом політичного самоврядування, поєднуватиме в собі законодавчу, виконавчу й судову владу. Формою політичного устрою громадівського соціалізму буде народна федерація громад, заснована на повному політичному рівноправ'ї кожної громади й повному внутрішньому самоврядуванні¹⁰⁷. Як зазначає Н. Камінська, С. Подолинський детермінував залежність влади, права та свободи від рівня господарської самостійності громади, розвитку продуктивних сил суспільства. Складові частини держави (громади) ухвалюють самі для себе в усіх справах обов'язкові норми, а спільна «рада громад» є насамперед арбітром у конфліктах між ними¹⁰⁸.

Іван Франко у своїй творчості неодноразово звертався до проблеми державного устрою країни. Він, безперечно, був прихильником її громадівського устрою. Мислитель наголошував, що громада є найменшою складовою одиницею держави. Розмірковуючи над значенням громад у політичному житті держави, І. Франко писав: «...коли кожний повіт, кожний край, кожна держава складається з громад – сільських чи міських, то все одно перша і

¹⁰⁶Камінська Н. В. Еволюція поглядів на значення місцевого самоврядування в розбудові української державності: історико-правові аспекти. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2008. № 3. Серія юридична. URL: http://www.nbu.v.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvlduvs/2008_3/08knvdia.pdf (дата звернення: 17.05.2016).

¹⁰⁷Шляхтун П. Політологія (теорія та історія політичної науки). Київ: Либідь, 2002. 576 с.

¹⁰⁸Камінська Н. В. Еволюція поглядів на значення місцевого самоврядування в розбудові української державності: історико-правові аспекти. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2008. № 3. URL: http://www.nbu.v.gov.ua/portal/SocGum/Nvlduvs/2008_3/08knvdia.pdf (дата звернення: 17.05.2016).

найголовніша задача 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, ще й увесь побудований на ній порядок повітовий, крайовий і державний не може бути тривалий»¹⁰⁹. Основний засіб здійснення народом своєї влади, на його думку, – це громади, що виконують усі функції управління суспільством: господарсько-економічну та культурно-освітню, судову. Представницькі органи належить утворити на рівні вільного союзу громад. Усі обранці підконтрольні громадам, які їх обрали. Іван Франко вважав, що новий соціально справедливий устрій базуватиметься на якнайширшому самоуправлінні громад, складених із вільних людей і об'єднаних між собою, що ґрунтується на солідарності інтересів, відсутності політичного тиску згори на народ. Сам народ знизу управляє собою, працює сам на себе, сам освічується й сам захищається. Отже, територіальне об'єднання громадян, за теорією І. Франка, має здійснюватися на основі соціальних, економічних і культурних показників. Лише в такому разі громада розвиватиметься цілісно й успішно.

Відомий науковець М. Грушевський вважав доцільним на першому етапі побудови незалежної Української держави організувати місцеву владу на основі українських комітетів у волостях і містах. Він пропонував відмовитися від декларативного закріплення конституційного статусу місцевих рад. Предметом конституційного регулювання статусу органів місцевого самоврядування повинна бути їхня юридична природа як заснована на законі самоорганізація громадян сільських і міських громад з метою задоволення спільних життєвих потреб за рахунок власних коштів і державного фінансування. Такі громади мають існувати як частина місцевого самоврядування. В'ячеслав Липинський приділяв велику увагу поняттям громадянства і громадського об'єднання (громада). Він вважав, що територіальна громада має формуватися на основі

¹⁰⁹Франко І. Що таке громада і чим вона повинна бути? *Збір. творів: у 50 т.* Київ, 1985. Т. 44.

політичного інтересу та існувати на противагу діючій владі. Так, А. Токвіль зазначає, що скороминущі пристрасті, хвилинні інтереси, випадкові обставини можуть створити лише видимість незалежності, однак деспотизм, загнаний всередину суспільного організму, рано чи пізно знову з'явиться на поверхні¹¹⁰.

Історична довідка щодо особливостей територіальної громади в Україні:

- Київська Русь, віче – народні збори, основна форма життєдіяльності громади, одна з ранніх форм противаги князюму правлінню. Рішення на вічах приймали звичайною більшістю голосів;

- Запорізька Січ (перша половина XVII ст.), козацька рада і курінно-кошовий устрій, організована самоврядна система;

- після входження західноукраїнських земель до складу Австрійської імперії в Австрії розпочалися процеси посилення центральної державної влади та згортання місцевого самоврядування. Декретом імператора Йосифа II від 31 серпня 1786 р. магдебурзьке право взагалі було скасоване;

- після революції 1848 р. ситуація змінилася. Відповідно до Березневої конституції 1849 р. 17 березня 1849 р. був виданий тимчасовий закон, який започаткував нову організацію сільських громад. Закон проголосив, що вільна громада є основою вільної держави. І хоча цей закон мав декларативний і загальний характер, який не міг бути реалізованим в Австрійській монархії, однак він все-таки відіграв позитивну роль для розвитку громад. На його основі 5 березня 1862 р. було прийнято імперський закон про основні засади устрою громад. Відповідно до цього закону в усіх коронних землях, в тому числі в Буковині (1863 р.) і Галичині (1866 р.), були прийняті закони про громади, які врахували основні положення місцевого звичаєвого права і в умовах Австрійської конституційної монархії слугували їхньому зміцненню та підтриманню громадського правопорядку;

- відновлення української державності 1917 р. почалося з будівництва органів держави і місцевого самоврядування. Керівники

¹¹⁰Токвиль А. де. Демократия в Америке. Москва: Прогресс, 1992. 554 с.

Української Центральної Ради сформували відповідну концепцію місцевого самоврядування, в якій було зазначено, що на місцях – у губерніях, повітах, волостях, містах – повинна функціонувати сильна й добре організована народна влада, а шлях до демократичного державного і суспільного устрою лежить через розвиток самоврядування громад. Однак у період революції, війни, більшовицької влади ці положення так і не вдалося реалізувати;

- з відновленням незалежності України демократичні принципи життєдіяльності громад почали відроджуватися; була ліквідована радянська система місцевих органів влади, відновлена система місцевого самоврядування, а територіальна громада на конституційному рівні закріплена як основа місцевого самоврядування.

Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року)¹¹¹, яка була ратифікована в Україні в 1997 році визначає місцеве самоврядування як право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення (ст. 3). Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним, органом, якщо це не передбачене законом. Органи місцевого самоврядування мають право на свободу асоціації (ст. 10): органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співпрацювати в межах закону, створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес; органи місцевого самоврядування мають право бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування, що визнається кожною державою; органи місцевого самоврядування мають право на умовах, які можуть бути передбачені законом, співпрацювати з органами місцевого самоврядування інших держав.

¹¹¹Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 27.07.2017).

Як зазначено, згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування мають право на свободу асоціації. Асоціації органів місцевого самоврядування та їхні добровільні об'єднання (далі – асоціації)¹¹² – добровільні неприбуткові об'єднання, створені органами місцевого самоврядування з метою ефективнішого здійснення своїх повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку.

Сьогодні в Україні відбуваються процеси добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. У контексті реалізації реформи децентралізації слід зазначити, що в розвинених європейських країнах в основі сучасного місцевого самоврядування лежить теорія вільних громад, за якою місцеве самоврядування визнається самостійним і незалежним від центральної влади інститутом. Для ефективної реалізації такого підходу на практиці необхідні певні передумови: демократичні традиції, відповідний рівень політичної культури та достатній рівень розвитку громадянського суспільства. Система місцевого самоврядування, що базується на системі територіальних громад, за цих умов характеризується такими рисами (ознаками)¹¹³:

- наявність чітко усвідомлених суспільних інтересів та готовність громадян брати на себе політичну відповідальність за прийняті рішення;
- розмежування компетенцій держави і територіальної громади, за якого держава мінімально втручається у процес місцевого самоврядування;
- діяльність органів місцевого самоврядування має демократичний та прозорий характер; реалізується принцип субсидіарності в розподілі повноважень; посадові особи органів місцевого самоврядування мають спеціальну освіту й дотримуються особливої етики.

¹¹²Про асоціацію органів місцевого самоврядування: Закон України від 2009. №38. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1275-17> (дата звернення: 15.04.2018).

¹¹³Каплан Ю. Розширення компетенції місцевого самоврядування базового рівня з метою ефективного забезпечення принципу субсидіарності: аналітична записка. НІСД. URL : <http://old.niss.gov.ua/MONITOR/Juni/14.htm> (дата звернення: 25.07.2018).

Принципи, на яких мають базуватися інструменти учасницької/безпосередньої демократії¹¹⁴:

- пріоритет прав територіальної громади – метою запровадження інструментів участі є створення механізму реалізації прав членів територіальної громади;

- чіткість процедури – визначення прав та обов'язків має бути однозначним;

- простота – процедура повинна мати мінімальну кількість елементів, існування яких зумовлено практичною необхідністю для організації;

- зручність процедури для участі громадян – це одна з основних умов її успішності;

- достатній час – процес застосування інструменту має відбуватися у розумні строки, які, з одного боку, мають бути достатніми для повноцінної участі членів територіальної громади, а з іншого – не надто довгими, щоб питання обговорення не втратило актуальності;

- публічність – інформування громадян у процесі застосування інструментів місцевої демократії має відбуватися на кожному етапі реалізації інструменту;

- відкритість – механізми участі мають забезпечувати реальний вплив на прийняття рішень органами та посадовими особами місцевого самоврядування;

- відповідні ресурси – реалізація механізмів участі має бути підкріплена відповідними людськими, технічними і фінансовими ресурсами для їхньої організації;

- обов'язковість проведення – нормативно має бути визначено, в яких випадках (питаннях) інструменти підлягають обов'язковому застосуванню;

- координація – оптимальне і повне використання органами й посадовими особами місцевого самоврядування однієї територіальної громади різних інструментів залучення громадян до

¹¹⁴Берданова О. В., Вакуленко В. М., Гринчук Н. М., Колтун В. С., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Управління розвитком об'єднаних територіальних громад на засадах громадської участі: навч. посіб. Київ, 2017. 129 с. URL: <http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/203/Управління-розвитком-ОТГ.pdf> (дата звернення: 26.08.2018).

прийняття рішень. Вибір (та й загалом тактика проведення) має здійснюватися на користь того інструменту, який дасть змогу забезпечити участь усіх зацікавлених сторін. Обраний інструмент також має бути пропорційним важливості винесеного на обговорення питання.

- підзвітність – органи і посадові особи, що організують застосування механізмів, повинні, по-перше, звітувати про використання інструментів і врахування пропозицій громадськості та причини їхнього неврахування; по-друге, створювати та висвітлювати інформацію так, щоб була змога для внутрішнього та зовнішнього моніторингу;

- відповідальність – мають бути визначені конкретні механізми: 1) скасування рішень органів місцевого самоврядування у разі порушення процедури чи незастосування інструменту там, де це обов'язково; 2) притягнення до юридичної відповідальності службовців, посадових осіб і депутатів¹¹⁵.

Ключові пріоритети реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації як складової нової регіональної політики в Україні визначені в основних чинних нормативно-правових актах стратегічного й програмного характеру. Комплексне бачення реформ, яких потребує українське суспільство, представлене у «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»¹¹⁶. Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування. У тексті Коаліційної угоди чинної парламентської коаліції також значна увага приділена питанням реформи децент-

¹¹⁵Реформа децентралізації влади в Україні. URL : <http://decentralization.gov.ua/> (дата звернення: 15.02.2018).

¹¹⁶Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 17.07.2017).

ралізації та місцевого самоврядування¹¹⁷. Основними завданнями визначено: ефективний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади, розподіл повноважень між територіальними рівнями управління на основі принципу субсидіарності, встановлення повних і виняткових повноважень органів місцевого самоврядування, гарантування належного ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, наділення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами відповідно до повноважень, забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів через закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів, розширення дохідної бази місцевих бюджетів, формування самодостатніх громад, визначення критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (громад) з урахуванням їхньої матеріально-фінансової спроможності для забезпечення доступності основних публічних послуг, які надають на території громади (час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин).

У Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року¹¹⁸ однією з трьох інтегрованих цілей визначено ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку, яке передбачає проведення децентралізації влади, реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Для цього передбачено виконання таких завдань: запровадження триланкової системи адміністративно-територіального устрою; визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, що зможе забезпечити доступність та якість публічних послуг населенню; досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади через передачу функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій

¹¹⁷Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна»: Верховна Рада України VIII скликання. 2014. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/file/text/33/f439014n8.pdf> (дата звернення: 17.07.2017).

¹¹⁸Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (дата звернення: 27.06.2018).

виконавчим органам рад відповідного рівня; здійснення бюджетної децентралізації, в тому числі шляхом перерозподілу загальнодержавних податків, забезпечення автономності місцевих бюджетів, закріплення за кожною ланкою самоврядування стабільної дохідної бази для реалізації їхніх функцій та стимулювання податкоспроможності громад; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для зміцнення економічної бази розвитку територіальних громад тощо.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні¹¹⁹ і затверджено План заходів щодо її реалізації. Основними завданнями реформування визначено: забезпечення доступності та якості надання публічних послуг населенню, досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, запровадження трирівневого адміністративно-територіального устрою: громада – район – регіон, створення дієздатних територіальних громад як базової ланки адміністративно-територіального устрою через сприяння розвитку співробітництва й добровільного об'єднання територіальних громад, створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для розвитку місцевого самоврядування.

Основні ознаки територіальної громади в контексті реформування місцевого самоврядування¹²⁰:

- інтеграційна ознака. Територіальна громада виступає як сукупність фізичних осіб, причому законодавче застосування узагальнюючого терміна «жителі» дає підстави ввести до її складу не лише громадян України, а й іноземних громадян та осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах;
- територіальна ознака;

¹¹⁹Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 27.06.2018).

¹²⁰Поняття територіальної громади. URL: <http://terhromada.if.ua/site/checkmodule/> 117 (дата звернення: 13.11.2017).

- інтелектуально-комунікативна ознака. У територіальних громадах існує система різноманітних інтересів, соціальних зв'язків і відносин, їхня дія призводить 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;

- функціонально-цільова ознака. Територіальна громада має самостійні функції та компетенцію у вирішенні питань місцевого значення;

- організаційна ознака. Територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування запроваджує організаційну систему – 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;

- майнова ознака. 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;

- історико-культурна ознака. Територіальна громада зазнає впливу чинників історико-культурного характеру, під дією яких формуються соціокультурні надбання, шановані громадою як особлива цінність, – звичаї, традиції, свята. Історичні, культурні та інші особливості й традиції територіальної громади відображає її символіка – герб, прапор тощо. Зміст, описання і порядок використання символіки згідно з ч. 3 ст. 22 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначаються рішенням місцевої ради.

Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності й цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості й соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їхніх історичних,

економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій (ст. 132)¹²¹. Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села (Конституція України, ст. 133).

У 1990 році в Польщі запроваджено гміну як незалежну базову одиницю територіального устрою. Усі гміни зберегли свою назву, територію, межі та адміністративний центр. Крім того, вони отримали право на вирішення власних проблем від свого імені та під свою відповідальність, на формування ради, яка в межах своїх повноважень приймає постанови, схвалює статут гмін, бюджет, план благоустрою, приймає рішення щодо податків і зборів, управління комунальним майном, здійснює контроль за діяльністю організаційних одиниць¹²².

Унаслідок адміністративної реформи 1999 року найбільшими територіальними утвореннями в Польщі стали 16 воєводств, на рівні яких діють як органи самоврядування, так і державні адміністрації. Адміністративна карта воєводств вибудована з врахуванням конкретних умов різних регіонів Польщі. У двох найменших за населенням воєводствах (до 1 млн осіб) – 11 повітів, а в найбільшому (понад 5 млн осіб) – 38 повітів¹²³.

Новий адміністративно-територіальний устрій повинен стати основою побудови нової моделі територіального управління, заснованої на засадах децентралізації, субсидіарності, балансу загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів й територіальних громад, повсюдності місцевого самоврядування, спроможності й самостійності територіальних громад щодо вирішення питань місцевого значення.

Десятки програм, декларацій, концепцій залишають відкритим питання ефективності комплексно-пропорційної організації тери-

¹²¹Конституція України: офіц. текст. Київ: КМ, 2013. 96 с. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 17.07.2018).

¹²²Бебик В. Еволюція системи місцевого самоврядування в Польщі. *Вісник УАДУ*. 2001. №1. С. 233–238.

¹²³Истории Запада и Востока. Стереотипы о поляках в Европе. *Радио Свобода*. URL: <https://www.svoboda.org/a/136681.html> (дата обращения: 25.08.2016).

торії держави. Нерозуміння справжньої суті адміністративно-територіального устрою або ж небажання його розуміти призводить до імітацій – декларативної зміни без докорінної реорганізації й побудови чіткої системи.

Найчастіше це питання вирішують ротацією чиновницького апарату, збільшенням-зменшенням повноважень різних ланок державної влади, різними юридичними колізіями державного управління. Інша крайність – заклики до регіоналізації держави, докорінного перетворення системи територіальної організації, які мають чисто політичний зміст без залучення серйозних наукових досліджень.

Щоб будувати ефективний устрій, потрібно визначити, яку основну ідею мають нести майбутні перетворення.

Істинний зміст адміністративно-територіальної реформи – створення ефективної системи управління територіальною організацією життєдіяльності населення як цілісним суспільним комплексом¹²⁴.

Проблема вдосконалення місцевого, топологічного рівня управління життєдіяльністю населення нині є однією з найгостріших. Цей рівень безпосередньо відповідає за умови й рівень життя населення, за напрям та ефективність людської діяльності на основі використання місцевих ресурсів, за стан і охорону навколишнього середовища, забезпечуючи конкретну реалізацію всіх управлінських ухвал. Основною метою функціонування територіальних громад є наближення різноманітних послуг відповідно до потреб населення.

Учені ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України» розглядають реформу адміністративно-територіального устрою у сенсі корінних змін у територіальній організації, системі та механізмах функціонування публічної влади (державної влади, місцевого самоврядування, органів самоорганізації жителів) в країні, спрямованих на створення сприятливіших

¹²⁴Кошелюк В. Архаїчний адміністративно-територіальний устрій – кома суспільного розвитку території держави. *Українська правда*. URL: <http://www.pravda.com.ua/columns/2013/09/10/6997642/> (дата звернення: 15.07.2017).

умов для суспільного розвитку, гармонійного поєднання при цьому індивідуальних, колективних (громадських) і загальнодержавних інтересів¹²⁵.

У реформуванні базового адміністративного рівня слід дотримуватися таких принципів¹²⁶:

- розселенський (екістичний), тобто відповідність меж нових громад сформованим локальним і регіональним системам розселення; адміністративні функції центральних поселень при цьому мають розширюватися з врахуванням прогнозів розвитку систем розселення;

- територіальний (або просторовий), тобто громади повинні охоплювати компактну територію, всі поселення якої мають високий ступінь транспортної доступності;

- демографічний – врахування тенденцій відтворення населення, зміни його статеві-вікової структури, міграційні потоки тощо;

- соціально-економічний – громада має здійснювати економічну діяльність у межах своєї території задля забезпечення повсякденних потреб населення, економічної самодостатності на основі ефективного використання місцевих ресурсів та людського капіталу;

- самоврядний – представляти інтереси громад, забезпечувати їхнє право на здійснення самоврядування;

- самоорганізації – територіальна громада формує органи самоорганізації населення, виходячи з її природного права здійснювати місцеве самоврядування.

У проекті Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України»¹²⁷ громада є адміністративно-

¹²⁵Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування: монографія / наук. ред. В. С. Кравців. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України», 2016. 264 с. URL: <http://ird.gov.ua/irdp/p201605011.pdf> (дата звернення: 25.08.2018).

¹²⁶Там само.

¹²⁷Проект Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України». URL: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/91/Projekt-ZU-Pro-zasadi-administrativno-teritorialnogo-ustroyu-Ukrayini.pdf> (дата звернення: 17.04.18).

територіальною одиницею базового рівня, яка складається з одного або декількох населених пунктів та земель поза їхніми межами. Громада є територіальною основою для здійснення місцевого самоврядування жителями населених пунктів, що розташовані на її території, формування й діяльності органів місцевого самоврядування.

Згідно з Конституцією України¹²⁸ 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 і законів України (ст. 140). Матеріальна й фінансова основа місцевого самоврядування: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Територіальні громади сіл, селищ і міст 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.

Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування: управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їхнє виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їхнє виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їхніх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснюють контроль за їхньою діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Принципами місцевого самоврядування є¹²⁹: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і дер-

¹²⁸Конституція України: офіц. текст. Київ, 2013. 96 с.

¹²⁹Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 1997 р. №24. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 17.04.18).

жавних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їхніх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантія місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування;

Систему місцевого самоврядування складають: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; староста; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Органи самоорганізації населення¹³⁰ – представницькі органи, створені жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їхніх частин, для виконання передбачених завдань. Орган самоорганізації населення створюють за територіальною ознакою. Він є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. Органами самоорганізації населення є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети. Завдання органів самоорганізації: створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення; задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів через сприяння наданню їм відповідних послуг; участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм. Основні принципи організації органів самоорганізації населення: законність; гласність; добровільність щодо взяття окремих повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради; територіальність; виборність; підзвітність, підконтрольність та відповідальність перед відповідними радами; підзвітність, підконтрольність та відповідальність перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення; фінансова та організаційна самостійність.

¹³⁰Про органи самоорганізації населення: Закон України від 2001. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2625-14> (дата звернення: 17.04.18).

Із метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей здійснюється співробітництво територіальних громад. Форми співробітництва територіальних громад можуть бути такими: делегування одному зі суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами виконання одного чи кількох завдань із передачею йому відповідних ресурсів; реалізація спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів; спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів; утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів; утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень. Жителі – члени територіальної громади можуть ініціювати співробітництво територіальних громад через інструмент громадської участі – місцева ініціатива. Джерела фінансування та співфінансування співробітництва територіальних громад: місцеві бюджети суб'єктів співробітництва; самооподаткування; державний бюджет; міжнародна технічна та фінансова допомога; кредитні ресурси.

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України впровадило механізм реєстру про співробітництво територіальних громад Порядком формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад, який затверджено Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (15.08.2014). Реєстр ведуть з метою: обліку та моніторингу договорів про співробітництво; відкритості, доступності інформації про укладені договори про співробітництво¹³¹. Сьогодні відкритого доступу до інформації про укладені договори про співробітництво немає (станом на серпень 2018 р.).

¹³¹Порядок формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1065-14> (дата звернення: 13.05.2017).

В Україні згідно з даними державного фонду регіонального розвитку зареєстровано 216 проектів співробітництва територіальних громад на суму 12108,9 тис. грн, з яких 36 у Карпатському регіоні (Львівська, Закарпатська, Чернівецька та Івано-Франківська області) на суму 430, 315 млн грн¹³² (дод. В).

Співробітництво територіальних громад здійснюється не тільки в межах України, а й у транскордонному просторі. Йдеться про транскордонне співробітництво¹³³ – спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, наукових, технологічних, екологічних, культурних та інших відносин між суб'єктами й учасниками таких відносин в Україні, відповідними суб'єктами й учасниками таких відносин із сусідніх держав у межах компетенції, визначеної національним законодавством останніх.

Водночас територіальна громада є суб'єктом та об'єктом Державної регіональної політики України, яка передбачає систему цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території держави з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їхньої етнічної і культурної самобутності. Саме стимулювання та підтримка місцевих ініціатив, підвищення конкурентоспроможності територій, визначення проблемних із-поміж них, охорона навколишнього середовища, удосконалення нормативно-правової бази з урахуванням документів Ради Європи, поліпшення матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку територій, створення ефективних механізмів представлення інтересів територіальних громад є пріоритетами Державної регіональної політики. Основні принципи реалізації Державної регіональної політики¹³⁴:

- законність;

¹³²Перелік проектів. URL: <http://dfrr.minregion.gov.ua/Projects-list> (дата звернення 10.08.2018)

¹³³Про транскордонне співробітництво: Закон України від 2004 р. №45. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1861-15> (дата звернення: 10.12.2018).

¹³⁴Про засади державної регіональної політики: Закон України від 2015. №13. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 15.08.2017).

- співробітництво – узгодження цілей, пріоритетів, завдань, заходів і дій органів виконавчої влади всіх рівнів та органів місцевого самоврядування, забезпечення співробітництва між ними під час формування та реалізації державної регіональної політики;

- паритетність – забезпечення рівних можливостей доступу об'єктів регіональної політики до ресурсів державної фінансової підтримки регіонального розвитку;

- відкритість – забезпечення вільного доступу до інформації, що визначає державну регіональну політику;

- субсидіарність – передача владних повноважень на найнижчий рівень управління для якнайефективнішої реалізації;

- координація – взаємозв'язок та узгодженість довгострокових стратегій, планів і програм розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях;

- унітарність – забезпечення просторової, політичної, економічної, соціальної, гуманітарної цілісності України;

- історична спадкоємність – врахування та збереження позитивних надбань попереднього розвитку регіонів;

- етнокультурний розвиток – відродження етнічної самосвідомості та збереження духовної і матеріальної культури етносів, сприяння розвитку їхньої етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності;

- сталий розвиток – розвиток суспільства для задоволення потреб нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь;

- об'єктивність – розроблення всіх документів, що визначають державну регіональну політику, на основі реальних показників, яких можна досягти та які можливо оцінити.

Із метою ефективною реалізації державної регіональної політики можна створювати Агенцію регіонального розвитку, яка є неприбутковою установою, що утворюється на засадах партнерства між державним, приватним і громадським секторами, організаціями роботодавців та їхніми об'єднаннями.

Процес формування та реалізації державної політики регіонального розвитку повинен базуватися на засадах деконцентрації та децентралізації державних повноважень. Інституційна модель владних повноважень повинна передбачати можливість здійснення

деконцентрації та децентралізації державних повноважень – їхню передачу на місцевий рівень (або навпаки) в процесі динамічних змін умов регіонального розвитку. З одного боку, концентрація економічної активності в містах України вимагає від органів місцевого самоврядування прийняття рішень, спрямованих на відповідну й швидку реакцію на процеси міської агломерації. З іншого боку, зменшення концентрації сільського населення не повинно негативно впливати на доступ сільських жителів та суб'єктів господарювання до адміністративних та інших послуг. Крім того, органи місцевого самоврядування регіонів повинні мати управлінські, організаційні та фінансові можливості для стимулювання співробітництва територіальних громад на міжрегіональному рівні для вирішення спільних проблем розвитку.

У контексті розвитку територіальних громад доцільно виокремити такі положення Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року¹³⁵:

- підтримка ролі міст як центрів економічного та соціального розвитку: визначення механізму стимулювання співробітництва територіальних громад, зокрема через об'єднання їхніх ресурсів, розроблення планів розвитку міст і прилеглих до них населених пунктів та реалізації спільних проектів; розвиток державно-приватного партнерства через посилення взаємодії в системі «органи місцевого самоврядування – бізнес – територіальна громада»;

- розвиток транскордонного співробітництва через сприяння поглибленню економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їхніми представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади й територіальними громадами та відповідними органами влади інших держав;

- розвиток міжрегіонального співробітництва забезпечуватиметься в рамках виконання таких завдань: створення умов для зміцнення зв'язків між регіонами й територіальними громадами; розвиток інституційно-правових форм співробітництва територіальних громад;

¹³⁵ Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2017 р. №1089. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п> (дата звернення: 15.08.2018).

- розвиток прикордонних територій, розвиток прикордонної інфраструктури та співпраці між територіальними громадами сусідніх держав через розроблення та реалізацію спільних прикордонних проектів соціально-гуманітарного, економічного, культурного, екологічного спрямування.

Регіональні стратегії розвитку розробляють на період дії Державної стратегії регіонального розвитку України, вони мають відповідати її положенням, а також враховувати стратегії розвитку міст, селищ і сіл.

У контексті дослідження територіальних громад крізь призму наявності спільних ресурсів доцільно розглянути їх як учасників цивільних відносин. Територіальні громади можуть створювати¹³⁶:

- юридичні особи публічного права (комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках і в порядку, встановлених Конституцією України та законом (ст.169);

- юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), котрі можуть брати участь в їхній діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом (ст.169).

Територіальна громада згідно з Цивільним кодексом¹³⁷:

- набуває і здійснює цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції (ст. 172);

- відповідає за своїми зобов'язаннями своїм майном, крім майна, на яке відповідно до закону не може бути звернено стягнення (ст. 173);

- може бути суб'єктом права спільної власності (ст. 356). Власність двох чи більше осіб із визначенням часток кожної з них у праві власності є спільною частковою власністю;

- може бути суб'єктом права спільної сумісної власності. Спільна власність двох або більше осіб без визначення часток кожного з них у праві власності є спільною сумісною власністю (ст. 368);

- є суб'єктом права власності на землю (ст. 374).

Територіальній громаді належить майно у комунальній власності, у тому числі грошові кошти. Управління майном здійснюють

¹³⁶Цивільний Кодекс України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 25.11.2017).

¹³⁷Там само.

безпосередньо територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування. Наявність комунальної власності є необхідною передумовою матеріально-фінансової самостійності територіальних громад та їхніх органів, які є юридичними особами. У зв'язку з невизначеністю правової природи територіальних громад сіл, селищ, міст керування їхньою спільною власністю відповідно до Конституції України доручено радам, котрі розпоряджаються нею на свій розсуд, що зумовлює виникнення і поглиблення конфлікту інтересів.

Важливо в процесі формування та реалізації Державної регіональної політики враховувати основні положення лауреата Нобелівської премії з економіки Е. Остром^{138;139;140}:

- територіальні громади можуть ефективно управляти суспільними ресурсами;
- якість громадського користування ресурсами залежить від особливостей кожної громади та її спроможності до саморегулювання;
- результати споживання суспільних благ залежать не стільки від форми власності, скільки від набору правил, які регламентують формування і використання суспільних благ. Тому закладання таких передумов повинно базуватися на інституціоналізації соціальних норм громад, які є ефективними не тільки у формуванні кооперативної поведінки, а й заохочують до такої в довготривалій перспективі;
- децентралізація влади та прийняття рішень стає можливою і доцільною, якщо в її здійсненні зацікавлені всі учасники процесу, інтереси користувачів суспільних ресурсів узгоджені, якість життя населення поліпшується.

¹³⁸Ostrom E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press, 1990. 270 p.

¹³⁹Ostrom E. *Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic System*. Prize Lecture Slides, December 8, 2009. URL: <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2009/ostrom/lecture/> (Last accessed: 20.08.2018).

¹⁴⁰Ostrom E. *Collective Action and the Evolution of Social Norms*. *The Journal of Economic Perspectives*. Vol. 14, No. 3. 2000). P. 137-158. URL: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.14.3.137> (Last accessed: 20.08.2018).

Та все ж територіальна громада, будучи первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень згідно з Конституцією України, одночасно не є суб'єктом Державної регіональної політики України згідно із Законом України «Про засади державної регіональної політики».

1.4. Методологічне обґрунтування розвитку територіальної громади

Розвиток територіальної громади як спільноти жителів зі спільними ресурсами трансформує основи її матеріального існування і соціальну організацію. Ідеологія розвитку територіальної громади пов'язана з низкою понять, що характеризують походження «розвитку», його спрямованість, ресурсне забезпечення, напрями і методи забезпечення, результати та ін.

Основна концепція розвитку територіальних громад була затверджена Організацією Об'єднаних Націй у 1948 році. Визначено розвиток громади як процес створення умов для економічного та соціального прогресу через її активну участь та максимально повну залежність від ініціативи громадян¹⁴¹. Найкращі практики розвитку громад представлені такими елементами, як соціальна робота, освіта дорослих, молодіжна робота, медичні дисципліни, екологічна освіта, місцевий економічний розвиток, міське планування, регенерація, архітектура та ін.

У США і Великобританії діяльність із розвитку місцевих громад у 60–70-х роках ХХ століття пройшла етап інституціоналізації і стала частиною державної політики. Розвиток громад необхідно розуміти як двосторонню діяльність:

- створення умов для соціальної інтеграції людей на місцевому рівні та їхнє залучення до процесу прийняття і втілення рішень у сфері соціально-економічного розвитку території;

¹⁴¹Ontario Healthy Communities Coalition. URL: <http://www.ohcc-ccso.ca/en/courses/community-development-for-health-promoters/module-one-concepts-values-and-principles/defini-0> (Last accessed: 22.02.2017).

- соціально-економічний розвиток території через створення відповідної інфраструктури на локальному рівні.

Так, наприклад, у Великобританії був створений Департамент із розвитку місцевих громад¹⁴², а некомерційні організації, що займаються розвитком місцевих громад у США, отримали визнання в американському законодавстві. Діяльність із розвитку громад стала частково фінансувати держава і з'явилася нова професія – спеціаліст із розвитку місцевих громад, який займається розробкою і втіленням у життя програм або окремих проєктів, спрямованих на розвиток громади. При цьому його завдання полягає в роботі з місцевим населенням: він повинен грати роль «каталізатора» змін. При цьому самі зміни мають бути результатом діяльності жителів. Інакше кажучи, він повинен надати жителям інструменти, необхідні для зміцнення й розвитку громади.

Комплексний, кооперативний підхід до місцевого економічного розвитку з втягуванням трьох секторів почали застосовувати в практиці у 70-х роках ХХ століття, спочатку у США, а незабаром і в Європі¹⁴³. До участі в розвитку місцевих громад досить швидко долучилися також представники некомерційного сектору. Наприклад, корпорації розвитку громад (неприбуткові організації), що займаються в тому числі наданням допомоги місцевій владі в розробці і реалізації програм розвитку громад. Досить поширеними стали фонди розвитку громад¹⁴⁴ – неприбуткові організації, що працюють у рамках певної території та займаються збором коштів і виділенням грантів на проєкти, які сприяють розвитку місцевої громади. Участь у розвитку громад стали також брати й представники комерційного сектору. Так, поширення у США набули фінансові установи розвитку громад такі, як банк розвитку громад, кредитна спілка розвитку громад, фонд кредитування розвитку громад, корпорація розвитку громад та ін.

¹⁴²Evans P. Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy. *World Development*. 1996. Vol. 24, No. 6. P. 1119–1132.

¹⁴³Hautekeur G. Community development in Europe. *Community Development Journal*. 2005. Vol. 40, No 4. P. 385–398.

¹⁴⁴Hashagen S. Models of community engagement. *Scottish Community Development Centre*. 2002.

Поділяємо думку вченого Г. Гріна¹⁴⁵, який вважає, що процес розвитку громади починається з її організації, що передбачає: оцінення розвитку з точки зору «корисності» або «шкідливості» для громади, організацію зусиль щодо покращання умов життєдіяльності через сплановані програми; заохочення самоорганізації; технічну підтримку; залучення креативних людей; громадський рух, що дає змогу виявити лідерів, розбудувати нові організації та інституції, які активно просувають ідеї розвитку, доноситимуть ціннісні аспекти цього процесу членам громади.

Розвиток громади відображає і просуває низку принципів:

- *повне громадянство* – громада посилюється, коли люди мотивовані та спроможні брати участь у задоволенні своїх потреб. Спільна відповідальність, що підтверджується практичними діями (можна знайти в усіх вимірах громадського життя – політиці, спорті та рекреації, догляді, мистецтві та культурі, релігії, у таких сферах, як навколишнє середовище, охорона здоров'я, освіта, економічний розвиток)¹⁴⁶;

- *спільне керування*, розвиток громади як підхід до змін, який залежить від побудови солідарності та підтримки шляхом акцентування спільних аспектів окремих проблем і спроможності жителів працювати разом у своїх спільних інтересах. Спільні дії в громадах передбачають дрібні та масштабні заходи для задоволення спільних потреб, а також заходи щодо лобіювання змін;

- *партнерська демократія*, активна участь у державних справах може привести до кращого розуміння потреб і проблем, чіткості щодо того, хто отримує вигоду від послуг, а також тих, хто може розробити кращі способи доступу до обмежених ресурсів. Це також може проявитися в інноваційних способах задоволення потреб, включаючи партнерські відносини, які громади можуть розвивати, управляти та отримувати від них користь;

- *посилення повноважень*, більшість форм виключення здійснення безпосереднього місцевого самоврядування терито-

¹⁴⁵Green G. P., Haines A. Asset building and community development. SAGE, 2007. 320 p.

¹⁴⁶Community development values. URL: [http://www.scdc.org.uk/media/resources/what-we-do/Community%20development%20values%20\(extract%20from%20ABCD\).pdf](http://www.scdc.org.uk/media/resources/what-we-do/Community%20development%20values%20(extract%20from%20ABCD).pdf) (Last accessed: 24.11.2017).

ріальною громадою ґрунтуються на відсутності впливу. Розвиток громади на якнайсерйознішому рівні полягає у прагненні до розширення повноважень: заохочувати громади та групи жителів до вивчення способів взаємовідносин з органами місцевого самоврядування та розвитку їхньої здатності до вирішення проблем;

- *цілеспрямоване навчання*, розвиток громади ґрунтується на ідеї, що люди навчаються на досвіді вирішення власних проблем. Вона спрямована на заохочення людей думати про причини проблем, діяти за цими причинами та вчитися на основі результатів. Аналогічно політика щодо безперервного навчання визнає, що розвиток вміння та розуміння має бути постійним процесом. Частково це відображає цінність безперервної самодостатності та покращання особистості й громади. Вона також визнає, що технологічні, соціальні, економічні, екологічні та інші форми змін вимагають нових навичок і розуміння. Отже, навчання протягом усього життя є функціональним для можливостей працевлаштування жителів територіальних громад і потреб ринку праці та національної економіки. Це також є джерелом особистого зростання, досягнення мети та самореалізації, а отже, основою для побудови міцних громад;

- *запобіжні заходи*, розвиток громади спрямований на визначення основних причин проблем та боротьбу з ними, а не їхніми проявами. Сильні громади мають потенціал для виявлення потенційних проблем та вживання профілактичних заходів;

- *співпраця*, розвиток громади передбачає співпрацю між групами інтересів, владою та громадянами. Деякі підходи до роботи в громадах передбачають лише самопомогу: деякі справи вони можуть робити самі у своїх інтересах. Інші прагнуть безпосередньо протистояти та кидати виклик владі. Жоден із цих підходів не призводить до партнерства чи співпраці. Громади можуть бути змушені прийняти конфронтаційну позицію, щоб визнати проблему. Як тільки це сталося, зазвичай в інтересах як громади, так і осіб приймаються рішення і втілюються в життя. При цьому багато заходів, які починаються зі самопомоги, продовжуються у співпраці з державними установами для фінансування або інших форм підтримки. Як тільки це станеться, деяка форма співпраці майже неминуха. Важливо розуміти сильні та слабкі сторони у таких відносинах;

- *розвиток громади впливає на політику*, розвиток громади спрямований на виявлення й визначення питань, що викликають занепокоєння громадськості, та вплив на державну політику щодо цих питань. Це відіграє особливу роль у створенні зв'язків між приватними й громадськими проблемами. При цьому громада відображає всі цінності, але прагне показати їх так, щоб виявляти публічні питання, а також форму впливу на формулювання політики;

- *самоорганізація та самоуправління*, зазвичай громади спроможні власними силами впоратися з вирішенням проблем місцевого значення;

- *доступ до ресурсів*, розвиток територіальної громади передбачає формування системи доступу до спільних ресурсів. І жителі – члени територіальної громади повинні брати участь у прийнятті рішень, встановленні чи зміні правил доступу до ресурсів.

Група вчених розглядає розвиток територіальних громад як процес задоволення основних потреб жителів^{147;148;149;150}. Як правило, жителі – члени територіальної громади мають різні думки про неї та її майбутнє. Ці думки варіюють від уявлення про те, що є благом, до небажання змінювати що-небудь у своєму житті. Потреби жителів досить різноманітні, що впливає на прийняття рішень. Вчений К. Ерроу дійшов висновку, що соціальна функція вибору, котра показує зв'язок між індивідуальними перевагами і колективним вибором, повинна відповідати, проте не відповідає одночасно чотирьом вимогам¹⁵¹:

- *перехідності*, якщо колективний вибір А прийнятніший, ніж вибір Б, а вибір Б – чим вибір В, то вибір А прийнятніший, ніж вибір С;

¹⁴⁷Инглхарт Р., Вельцель К. Модернизация, культурные изменения и демократия: Последовательность человеческого развития. Москва: Новое издательство, 2011. 464 с.

¹⁴⁸Thejirika J. C. The Role of Out-of-School Education in Empowerment of Rural Adults in Etche Ethnic Nationality for Community Development. *International Journal of Learning & Development*. 2012. P.133–143.

¹⁴⁹Підкуйко О. О. Концептуально-понятійні основи забезпечення розвитку територіальної громади. *Науковий вісник Академії муніципального управління*: зб. наук. пр. Київ: Вид.-поліграф. центр Акад. муніцип. упр., 2012. Вип. 4. С. 339–345.

¹⁵⁰Ledwith M., Campling Jo. Community development: A critical approach. The Policy Press, 2005. 196 p.

¹⁵¹Эрроу К. Д. Коллективный выбор и индивидуальные ценности. Москва: ИД ГУ ВШЭ, 2004. 204 с.

- принцип Парето-ефективності: альтернативне рішення не може бути вибрано, якщо при цьому існує інша альтернатива, що реалізується, поліпшує життя деяких жителів – членів територіальної громади і не погіршує умов життєдіяльності іншим жителям;
- відсутності диктатури, що нав'язує свої переваги жителям територіальної громади;
- незалежності сторонніх альтернатив: вибір між А і Б залишається незмінним, якщо вводиться третій, логічно допустимий, але нездійснений варіант С.

Дослідники К. Ерроу¹⁵² і Р. Лукас¹⁵³ вказують на те, що будувати теорії в умовах невизначеності неможливо. Лауреат Нобелівської премії з економіки Д. Норт виділив у цьому понятті кілька рівнів¹⁵⁴: невизначеність, яка може бути зменшена за збільшення інформації в рамках існуючого обсягу знань; невизначеність, яка може бути зменшена за збільшення обсягу знань в рамках існуючого інституційного каркаса; невизначеність, яка може бути зменшена тільки за допомогою зміни інституційного каркаса; невизначеність, характерна для нових, що не зустрічалися раніше, ситуацій, яка тягне за собою зміну структури переконань; залишкова невизначеність, яка виступає основою для «іраціональних» переконань.

У якнайзагальнішому вигляді метою і результатом розвитку територіальної громади є добробут його населення. Слушне зауваження зробив лауреат Нобелівської премії Джозев Стігліц: від того, що ми вимірюємо, залежить те, що ми робимо¹⁵⁵. Тобто, якщо критерії хибні, то зроблені висновки та ухвалені рішення також стають хибними.

На сьогодні економісти дійшли висновку про те, що добробут визначається не тільки економічним вимірником, а й іншими

¹⁵²Kenneth J. Arrow. Social Choice and Individual Values. Yale University Press, 1951. 192 p.

¹⁵³Лукас Р. Э. Лекции по экономическому росту. Москва: Изд-во Института Гайдара, 2013. 288 с.

¹⁵⁴Норт Д. К. Понимание процесса экономических изменений. Москва: ИД ГУ ВШЭ, 2010. 256 с.

¹⁵⁵Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress. URL: stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf (Last accessed: 23.10.2017).

чинниками. Введено новий показник: суб'єктивний добробут. Вимірювання тепер охоплюватиме сукупність критеріїв оцінки, одним з яких є економічний добробут. Окрім того, додатковими критеріями вимірювання є: щастя, задоволеність життям, толерантність, свобода вибору і дій, рівень релігійності, патріотизму і демократизації суспільства. Питання про виявлення залежності між рівнем економічного розвитку і щастям дає змогу окреслити деякі особливості синтезу економіки з іншими сферами людського життя. Зокрема, йдеться про залежність щастя від доходу: спостерігається практично лінійна залежність між щастям і логарифмом доходу – одна й та сама і для багатих, і для бідних. Також спостерігається залежність рівня щастя від віку, аж до досягнення «середнього віку» (35–40 років) задоволеність життям з віком знижується, після «середнього віку» – зростає¹⁵⁶. Парадокс Істерліна¹⁵⁷ показує, що багаті люди є значно щасливіші за бідних, багаті суспільства не є значно щасливішими за бідні суспільства, а країни загалом не стають щасливішими в міру того, як стають багатшими.

Учений Р. Флорида довів, що країни з вищою концентрацією креативного класу відзначаються й вищим рівнем щастя та суб'єктивного добробуту¹⁵⁸. Слід зазначити, що Україна в глобальному рейтингу щастя за 2018 р. займає 138 місце і є найменш щасливою країною серед сусідніх країн¹⁵⁹. Відповідно до результатів опитування, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології у грудні 2016 року щасливими або скоріше щасливими себе відчували 54% жителів України, 25% почувалися частково щасливими, частково ні і 19% – нещасливими або радше нещасливими¹⁶⁰. Протягом 2001–2010 років простежувалася тенденція росту загального рівня щасливості населення, а після 2011 року тих, хто

¹⁵⁶Гуриев С. Количественные исследования счастья. URL: https://republic.ru/economics/kolichestvennye_issledovaniya_schastya-341925.xhtml (дата звернення: 23.10.2017).

¹⁵⁷Easterlin R. Will raising the income of all increase the happiness of all? *Journal of economic behavior and organization*. 1995. P. 35–37.

¹⁵⁸Флорида Р. Як новий клас завойовує світ. Київ: Наш формат, 2018. 432 с.

¹⁵⁹World Happiness Report 2018. URL: https://s3.amazonaws.com/happiness-report/2018/WHR_web.pdf (Last accessed: 23.12.2018).

¹⁶⁰Динаміка відчуття щастя (2001–2016). URL: <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=670&page=4&t=7> (дата звернення: 20.02.2017).

почувається щасливими, дещо поменшало, і після 2012 року частка щасливих стабілізувалася на рівні 57–60%, дещо знизившись у 2016 році. Результати дослідження вказують на те, що¹⁶¹:

- *молоді люди щасливіші, аніж старші, і з підвищенням віку рівень щастя падає. Зв'язок із віком значною мірою зумовлений станом здоров'я – літні люди частіше хворіють, а, як підтверджують дослідження, стан здоров'я має суттєвий вплив на суб'єктивне відчуття благополуччя;*

- *стан здоров'я є дуже важливою умовою для відчуття щастя: серед тих, хто має дуже хороше здоров'я, щасливими почувуються 88%, серед тих, хто має дуже погане здоров'я, щасливими є лише 18%;*

- *чим вищий рівень добробуту, тим більше людей почувуються щасливими. Так, серед найбідніших (не вистачає на їжу) щасливими себе назвали 40%, серед малозабезпечених (вистачає лише на їжу) таких половина, серед людей зі середнім доходом (вистачає на їжу, одяг, можуть дещо відкласти) – 68%, серед людей із доходом вище середнього (можуть купувати коштовні речі) – 85%.*

Найбільший прогрес у вирішенні проблеми критеріальної оцінки добробуту пов'язується з іменем відомого математика й економіста В. Парето. Так, учений зазначив, що будь-яка зміна, яка нікому не завдає збитків і яка приносить людям користь (за їхньою власною оцінкою), є покращанням. На нашу думку, саме житель – член територіальної громади спроможний оцінити власний добробут, добробут громади визначається тільки одиницями добробуту окремих жителів, добробут окремих жителів непорівнянний.

Існують численні підходи до розвитку громади, які зосереджено на процесах, деякі – на результатах / цілях.

Розвиток громади як рух¹⁶², який має на меті сприяти кращому життю в усій громаді за її активної участі та, якщо можливо, з ініціативи громади, але ці ініціативи не повинні виникати спонтанно.

¹⁶¹Динаміка відчуття щастя (2001-2016). URL: <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=670&page=4&t=7> (дата звернення: 20.02.2017).

*Розвиток громади як освітній процес*¹⁶³, за допомогою якого люди можуть визначити свої потреби, поставити цілі або завдання і розробити адекватні плани, як їх досягти.

Розвиток громади на основі віри – задіяні релігійні організації для досягнення результатів розвитку громади¹⁶⁴.

*Розбудова спроможності громади*¹⁶⁵ відповідає отриманню, зміцненню та підтримці спроможності встановлювати й досягати власних цілей розвитку. Розбудова спроможності громади є безперервним процесом, необхідним для заохочення місцевого лідерства, що дає змогу громадам, через своїх членів, брати на себе відповідальність за свій власний розвиток. Інститут Аспена¹⁶⁶ пропонує вісім результатів розбудови спроможності громади: інклюзивна участь громади; розширення бази керівництва; посилення індивідуальних навичок; заохочення спільного розуміння та бачення; стратегічна програма спільноти; сприяння послідовному прогресу у досягненні цілей; створення громадських об'єднань; сприяння використанню ресурсів спільноти.

Формування соціального капіталу зосереджено на перевагах співпраці окремих осіб та груп. Основними завданнями, які ставлять перед собою практики розвитку місцевих громад, є: нарощування здібностей населення (до спільних позитивних дій) (нарощування потенціалу); наділення населення владою (над умовами свого життя), перетворення місцевих жителів зі суб'єктів впливу на суб'єкти дії, розвиток партиципативної демократії і залучення жителів до розвитку території (розширення участі); продукування відносин довіри, солідарності, партнерства, взаємної поваги між людь-

¹⁶²Cary L. J. Community development as a process. Columbia: University of Missouri Press, 1970. 213 p.

¹⁶³Nkememewa S. S. Problems of Community Development in Ihembosi (Ihiala L.G.A. in Anambra State). An Unpublished B.Ed. Project. UNN. 1987.

¹⁶⁴Faith-Based Organizations in Community Development. URL: <https://www.huduser.gov/publications/pdf/faithbased.pdf> (Last accessed: 15.08.2016).

¹⁶⁵What is community capacity building? URL: <https://sustainingcommunity.wordpress.com/2014/03/10/ccb/> (Last accessed: 23.12.2018).

¹⁶⁶The Aspen Institute. Measuring community capacity building: A workbook-in-progress for rural communities. Washinton: The Aspen Institute, 1996.

ми на локальному рівні, зміцнення готовності людей до співпраці, формування у жителів почуття належності, усвідомлення спільності інтересів, генерування соціальних зв'язків (нарощування соціального капіталу), протидія соціальній ізоляції. Для виконання цих завдань необхідне розуміння механізмів розвитку місцевих громад, тобто механізмів нарощування соціального капіталу, формування у місцевих жителів почуття належності й спільності інтересів, а також спроможності людей колективно відстоювати ці інтереси.

Ненасильницька пряма дія, коли група людей вживає заходи, щоб виявити існуючу проблему, висвітлити альтернативу вирішення проблеми, якої не розглядають традиційні суспільні інститути (уряд, релігійні організації, профспілки). Шість кроків для ненасильницької прямої дії, за лауреатом Нобелівської премії миру Мартіном Лютером Кінгом¹⁶⁷: збирання інформації, визначення проблем у громаді, які потребують позитивних змін; навчання, жителі повинні бути обізнаними з питань розвитку громади; зобов'язання; перемовини; пряма дія; погодження.

Економічний розвиток громади заохочує використовувати місцеві ресурси, щоб поліпшити економічні можливості і водночас соціальні умови. Важливим аспектом економічного розвитку громади, крім того, що він зосереджений на *економічному розвитку* в конкретних населених пунктах, є те, що увага приділяється процесу *розбудови (зміцнення) громади*. Цей «спільний» аспект економічного розвитку громад передбачає, що громада відіграватиме динамічну роль у процесах економічного розвитку, а розвиток громади сприятиме сталому економічному розвитку, і навпаки¹⁶⁸. Розглядаючи економічний розвиток громади з економічної точки зору, первинною метою такого підходу є створення робочих місць й стимулювання ділової активності в громаді. Прогресивною стратегією економічного розвитку громад є кооперація. В Україні функціонує понад тисяча

¹⁶⁷Six Steps for Nonviolent Direct Action. URL: https://kinginstitute.stanford.edu/sites/mlk/files/lesson-activities/six_steps_for_nonviolent_direct_action_4.pdf (Last accessed: 23.12.2018).

¹⁶⁸Fulbright-Anderson, edited by Karen; Auspos, Patricia (2006). *Community change : theories, practice, and evidence*. Washington, DC: Aspen Institute Roundtable on Community Change.

кооперативів, але реально працюють лише близько 600. На розвиток фермерства у 2018 році уряд виділив 1 млрд грн, у тому числі 50% із цієї суми на підтримку кооперативів¹⁶⁹.

Сталий розвиток зосереджений на встановленні балансу між задоволенням потреб людей і захистом інтересів майбутніх поколінь, включаючи їхню потребу в безпечному і здоровому довкіллі. Сталий розвиток є організаційним принципом досягнення *людського розвитку*. Виокремлено шість основних напрямів людського розвитку: справедливість, стабільність, продуктивність, розширення прав і можливостей, співпраця та безпека¹⁷⁰.

Виходячи зі сформульованих на міжнародному рівні критеріїв забезпечення сталого розвитку громад, Я. Жаліло розробив оригінальну методичку розрахунку індексу інституційної досконалості (готовності до сталого розвитку) громад, який складається з трьох блоків¹⁷¹.

По-перше, залучення членів громади до економічного розвитку: встановлення прямого зв'язку між економічними результатами та якістю життя; можливості займатися підприємницькою діяльністю й отримувати достатньо грошей за свою роботу.

По-друге, інтегрованість громади як об'єкта управління і як самоврядної спільноти – на основі інклюзії громади до визначення шляхів та способів її розвитку, оцінювання прогресу та поінформованості з цих питань. Можливість вільно висловлювати власні думки, залучатися в процес формування рішень, схвалення місцевих засобів масової інформації, сусідських об'єднань, простота та зрозумілість рішень і порад місцевої влади.

По-третє, довіра всередині громади і відповідальність перед майбутніми поколіннями – на основі усвідомлення ідентичності членів громади. Такій ідентичності сприяють позитивні оцінки

¹⁶⁹На підтримку кооперації виділяють більше коштів, ніж потрібно. URL: <https://agropolit.com/news/6025-na-pidtrimku-kooperatsiyi-vidilyayut-bilshе-koshtiv-nij-potribno> (дата звернення: 22.12.2017).

¹⁷⁰What is Human Development? *Human Development Reports*. URL: <https://web.archive.org/web/20171027132851/http://hdr.undp.org/en/content/what-human-development> (Last accessed: 23.12.2018).

¹⁷¹Настрої мешканців обласних центрів України у дзеркалі статистики. URL: <http://iser.org.ua/analitika/analiz-derzhavnoyi-politiki/nastroyi-meshkantsiv-oblasnih-tsentriv-ukrayini-u-dzerkali-statistiki> (дата звернення: 22.08.2018).

громадянами можливостей вільної реалізації своїх духовних потреб, а також самореалізації.

*Розвиток, орієнтований на громаду*¹⁷², – модель економічного розвитку, яка зрушує надмірну залежність від центральних органів влади до місцевих громад. Розвиток на основі громадської участі забезпечує контроль за процесом розвитку, ресурсами та повноваженнями щодо прийняття рішень безпосередньо громадою. Розбудова та посилення спроможності діяти спільно (в результаті здійснення колективної дії) поліпшить стан громади в будь-якій або усіх сферах: фізичній, екологічній, культурній, соціальній, політичній, економічній тощо .

Громада найкраще знає, як умови та засоби життєдіяльності можуть бути поліпшені. Якщо громада забезпечена відповідними ресурсами та інформацією, вона може самоорганізуватися для задоволення своїх потреб. Саме Програми розвитку громад Світового банку діють на принципах прозорості, участі, підзвітності та вдосконаленого місцевого потенціалу щодо підтримки місцевого економічного розвитку з використанням можливостей конвергенції з програмами та формальними реформами децентралізації¹⁷³. У 2018 році налічувалося 187 активних проектів Програми розвитку громад Світового банку у 77 країнах на загальну суму 19,1 млрд дол. США.

Розвиток громади на основі активів – це методологія для *сталого розвитку* громад на основі сильних сторін і потенціалів, яка передбачає оцінку ресурсів, навичок і досвіду, доступних громаді; організацію територіальної громади навколо питань, які спонукають її членів до дій. Цей метод використовує власні активи та ресурси громади як основу для розвитку.

Існують різні концепції розвитку громади, зокрема розумна громада, здорова громада, безпечна громада та ін. Основна мета «розумних» міст пов'язана з розвитком громади, прагненням до розширення можливостей місцевих індивідів і груп із наданням їм

¹⁷²Phillips Rh., Pittman R. H. An introduction to community development. New York: Routledge, 2009. 363 p.

¹⁷³Community-Driven Development (CDD) programs. URL: <http://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment#1> (Last accessed: 20.08.2018).

необхідних навичок та інформації, щоб вплинути на зміни у своїх громадах (рис 1.5.). Як зазначає К. Лі, розвиток громади становить собою процес змін, де участь і колективні дії мають вирішальне значення¹⁷⁴.

Розвиток громади закладає основу для її побудови, що базується на справедливості, рівноправності, взаємоповазі та співпраці; це також є наріжним каменем для формування взаємовідносин і мереж, що зміцнює зв'язки та взаєморозуміння між місцевими громадянами, а також активізує творчу експлуатацію місцевих знань і досвіду. Крім того, це розглядається як важіль впливу на владні структури, політичні рішення, змінює позиції простих людей та їхній потенціал для прийняття ефективних рішень.



Рис. 1.5. «Розумні» складові «розумної» громади*.

*Розроблено на основі¹⁷⁵.

¹⁷⁴Lee C. Community development as a process. Columbia: University of Missouri Press, 1989.

¹⁷⁵Tsarchopoulos P. Evaluating Scenarios for Digital Cities: Futurreg Workshop. Liege, 2006.

Основне завдання «розумних» міст – зробити життя громадян максимально простим, використовуючи новітні технології для покращання інфраструктури. З цією метою розробка «розумного» міста передбачає належну інтеграцію трьох рівнів¹⁷⁶: фізичний рівень, який охоплює людські можливості та знання – інтенсивні заходи; інституційний рівень, що представляє належні інституційні механізми співробітництва з розвитку знань та інновацій; рівень цифрової інфраструктури, який відображає розвиток інфраструктурних новацій, що підтримують як індивідуальні, так і колективні дії.

Хоча чимало вчених ототожнюють «розумні» міста та «розумні» громади, проте слід зауважити, що «розумні» громади прагнуть процвітати в контексті глобальної економіки. Встановлено три основні аспекти «розумної» громади: налагоджена комунікація та взаємодія користувачів із користувачами; ефективний збір та поширення даних; розробка нових форм співпраці.

Уперше поняття «розумна» громада (спільнота) було використано в 1993 році в Силіконовій долині (США), коли керівництво компаній, члени громади, урядовці та освітяни взаємодіяли для підвищення конкурентоспроможності останньої. Концепцію «розумної» громади широко використовують у світі і часто засновують на місцевих ініціативах. «Розумна» громада (спільнота) є баченням майбутнього, що передбачає застосування нових інформаційно-комунікаційних технологій у новий та інноваційний спосіб, щоб розширити можливості своїх жителів, інституцій та загалом.

Сьогодні визначено п'ять критичних чинників успіху для створення «розумної» громади, які також задіюють як критерії (рис. 1.6):

- розгорнута *інфраструктура широкосмугового зв'язку*, що використовується для оцінки місцевого потенціалу цифрового зв'язку. Слід зазначити, що його потрібно оцінювати крізь призму місцевого бачення й доступності витрат, понесених користувачами;

¹⁷⁶Komninos N. Intelligent cities: towards interactive and global innovation environments. *International Journal of Innovation and Regional Development*. 2009. Vol. 1, №.4. P. 337–355.

- ефективна *освіта та навчання* місцевих жителів, зміцнення високих темпів розвитку ухвалення/використання інфраструктури. Це призводить до збільшення можливостей жителів для вживання інтенсивних заходів, а також підвищення потенціалу участі;
- політика та програми, що сприяють *цифровій демократії* через подолання цифрового розриву між різними групами суспільства, гарантуючи, що кожен отримає користь;
- *інноваційна спроможність*, оцінка рівня створення екологічно чистого інноваційного середовища, яке приваблює високо-професійних людей та бізнес.
- *маркетинг «розумних»* громад як сприятливих місць для життя, праці та ведення бізнесу, який використовує потенціал громади для залучення талантів та інвестицій.

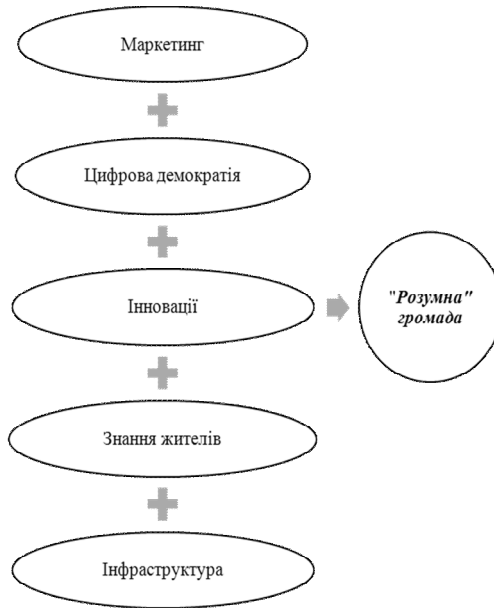


Рис. 1.6. Основні критерії для створення «розумної» громади*.

*Розроблено на основі¹⁷⁷.

¹⁷⁷Komninos N. Intelligent cities: towards interactive and global innovation environments. *International Journal of Innovation and Regional Development*. 2009. Vol. 1, №.4. P. 337–355.

Наприклад, в Україні затверджено Концепцію «Київ Смарт Сіті-2020» у 2017 році, яку сформовано на базі соціологічного опитування, в якому взяли участь 1000 респондентів. Пріоритетом було обрано інноваційний та безпечний транспорт (82% опитаних), далі – е-урядування та прозоре управління містом (78%), якісні комунальні послуги (77%), безпека громадян (68%) та медицина (64%)¹⁷⁸. На Львівщині два останні роки реалізують проект «Дрогобич – Smart City» (рис. 1.7).



Рис. 1.7. Результати реалізації проекту «Дрогобич– Smart City» *.

*Розроблено на основі¹⁷⁹.

Концепція розвитку громади¹⁸⁰, яка була запропонована Шотландським центром розвитку громади, передбачає, що базовим у розвитку є уповноваження членів територіальних громад, а найвищим результатом – здорова громада (рис.1.8). Шотландський центр розвитку громади визнаний шотландським урядом як національний орган із розвитку громад.

¹⁷⁸Київрада затвердила концепцію «Київ Смарт Сіті-2020». URL: <http://kmr.gov.ua/uk/content/kyuivrada-zatverdyla-konceptsiyu-kyuiv-smart-siti-2020> (дата звернення: 20.06.2018).

¹⁷⁹Дрогобич:10 фактів про розумне місто. URL: <https://uhp.org.ua/drohobych-10-faktiv-pro-rozumne-misto/> (дата звернення: 20.08.2018).

¹⁸⁰Community capacity building and community development. URL: <http://www.gov.scot/Publications/2007/12/10132433/4> (Last accessed: 15.08.2018).



Рис. 1.8. Концепція розвитку територіальної громади Шотландії.*

*Складено за ¹⁸¹.

Товариство з розвитку громади визначило п'ять «Принципів гарної практики» ¹⁸²:

- сприяння активній і широкій участі всіх членів територіальної громади з метою впливати на рішення, які відповідно впливають на їхнє життя; участь членів територіальної громади у вивченні й розумінні всіх аспектів життя громади, економічних, соціальних, екологічних, політичних, психологічних та інших, що пов'язані з альтернативним курсом дій;
- охоплювати різні інтереси і культури суспільства в процесі розвитку громади;
- абстрагуватися від підтримки будь-яких зусиль, які, ймовірно, негативно позначатимуться на становищі членів громади;

¹⁸¹Ledwith M. Community development: A critical approach. The Policy Press, 2005. 196 p.

¹⁸²Principles of Good Practice. URL: <https://www.comm-dev.org/latest/item/86-principles-of-good-practice> (Last accessed: 25.05.2018).

- активно впливати на покращання лідерського потенціалу членів громади, лідерів та груп;
- відкритість до використання повного спектра стратегічних дій для роботи в довгостроковій перспективі та благополуччя.

У Національній доповіді «Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів», підготовленої вченими НАН України, запропоновано деталізацію змісту ключових принципів теорії синергетики з метою досягнення ефективності функціонування територіальної громади та подальшої розбудови громадянського суспільства, а відтак – і формалізованих нових форм організації громади¹⁸³. Так, принцип зниження ентропії проявляється в доведенні організаційних рішень щодо кардинального покращання рівня ефективності функціонування територіальних громад до рівня тимчасово чинних стандартів, норм, нормативів або умовно визначених критеріїв та обмежень. Принцип самоорганізації реалізується при залученні й створенні стимулюючих механізмів, які спонукають до активного пошуку шляхів утворення ефективних зв'язків. Можливість самоорганізації скорочує значний обсяг забезпечених зв'язків, ланцюг команди, дає змогу вивільняти в кожному вузлі організаційної структури валентності для додаткових зв'язків¹⁸⁴.

За К. Обі¹⁸⁵, розвиток є невловимим і неоднозначним процесом, це багатовимірна проблема, яка вимагає міждисциплінарного підходу, а також врахування різних аспектів: економічних, соціальних, політичних, правових, адміністративних і таких інших¹⁸⁶.

¹⁸³Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: національна доповідь / за ред. акад. НАН України Е.М. Лібанової, акад. НААН України М.А. Хвесика. Київ: ДУ ІСПСР НАН України, 2014. 776 с.

¹⁸⁴Там само.

¹⁸⁵Obi C. Global, State and Local Intersections: A Study of Power, Authority and Conflict in the Niger Delta. Paper presented at the Workshop on Local Governance and International Intervention. Florence, 28-29 March 1998.

¹⁸⁶Fadahuni. Archeology and Community Development in Africa. *Journal of Education and Development, Department of Adult Education and Extramural studies*. 1986. UNN 1, (1). P. 73–80.

Економічний аспект розвитку територіальної громади передбачає використання ресурсів для покращання економічних результатів з одночасним поліпшенням соціальних умов життєдіяльності громади.

Місцевий економічний розвиток – це:

- процес створення сприятливих умов для стійкої зайнятості, малого і середнього підприємництва; для сприяння розвитку людського потенціалу і гідної роботи¹⁸⁷;
- процес, в якому місцеві органи управління і / або громади стимулюють економічну активність в економічній площині¹⁸⁸;
- процес, в рамках якого публічний, економічний та неурядовий сектори співпрацюють між собою з метою створення кращих умов для економічного росту та появи нових місць праці. Метою місцевого економічного розвитку є стимулювання місцевих можливостей для зайнятості в секторах, які поліпшують громаду, використовуючи існуючі людські, природні та інституційні ресурси¹⁸⁹;
- процес конкуренції місцевих одиниць за ресурси. Територіальні громади конкурують за додаткові ресурси, зокрема за людські, інвестиційні та фінансові. Значна частина чинників, які сприяють розвитку, має суто локальний характер. До них належать: дороги, вода, каналізація, енергія, телекомунікація й телепередача даних, кваліфікація місцевого населення, місцева культурна традиція, якість місцевих соціальних послуг: освіти, культури, а також охорони здоров'я, публічної безпеки чи житла, тощо. Завданням місцевої влади є лобювання на користь місцевих інтересів під час опрацювання відповідних регіональних рішень. У конкурентному середовищі мають вплив і загальнонаціональні чинники: макроекономічна, фінансова, монетарна політика, юридичні та регуляційні

¹⁸⁷Canzanelli G. Overview and learned lessons on Local Economic Development, Human Development, and Decent Work. Geneva: ILO, 2001.

¹⁸⁸Zaaijer M., Sara L. M. Local economic development as an instrument for urban poverty alleviation: a case from Lima, Peru. *Third World Planning Review*. 1993.Vol. 15. P. 127–142.

¹⁸⁹Blakely E. J. Planning local economic development: theory and practice. Thousand Oaks, Sage Publications, 1994.

умови. Глобального, європейського чи загальнонаціонального контексту також не можна випускати з поля зору.

Світовий банк основною метою місцевого економічного розвитку визначає покращання якості життя усіх суб'єктів територіальної громади¹⁹⁰. Якість життя – це складна філософо-соціо-економічна категорія, що характеризує весь комплекс цінностей, інтересів та потреб людини, котрий визначає сенс її існування й ступінь задоволеності всіма аспектами життєдіяльності відповідно до сформованих цінностей, інтересів і потреб. Окрім задоволення матеріальних потреб, вона охоплює: реалізацію прав і свобод людини, правові гарантії усіх аспектів життєдіяльності; можливості соціального, інтелектуального й духовного розвитку; можливості самореалізації потенціалу людини в економічній та соціальній сферах діяльності; можливості здорового й тривалого життя; рівень комфортності соціально-побутових умов життя; стан навколишнього середовища; рівень соціальної безпеки та захищеності; стан соціальної інтеграції суспільства (згуртованості), взаємної довіри й підтримки як між окремими членами суспільства, так і між населенням та владою. Якість життя формується під впливом значно більшого кола чинників, серед яких, окрім економічних, важливе значення мають політичні, правові, адміністративно-управлінські, соціально-ментальні та природно-екологічні.

Світовий банк пропонує чуттєві аспекти місцевого економічного розвитку¹⁹¹:

- довготривалу ціль місцевого економічного розвитку – підвищення стандарту життя усім членам територіальної громади;
- створення робочих місць, є однією з найважливіших стратегічних цілей розвитку територіальної громади. При цьому важливо забезпечити відповідність створюваних робочих місць професійним характеристикам і запитам тих членів місцевої громади, які їх потребують;

¹⁹⁰Local Economic Development. World Bank Urban Development Unit. Washington, D.C.: The World Bank, 2003.

¹⁹¹ Там само.

- створення самоврядуванням умов для розвитку підприємництва та появи нових робочих місць;
- кооперативний характер процесу місцевого економічного розвитку, об'єднання зусиль місцевої влади, бізнесу та неурядового руху.

Впровадженню суб'єкт-суб'єктних моделей інституційних механізмів саморегуляції процесу взаємодії місцевої влади з громадою та об'єднаннями громадян заважають відсутність у представників влади навичок діалогової взаємодії й застарілі технократичні методи управління. Наслідком є неспроможність громади до самотрансформації з об'єкта управління в суб'єкт місцевого самоврядування й сталого розвитку.

Однак ключовим чинником підтримки місцевого розвитку є сприятливі та прозорі процедури, що реалізовані місцевою владою. Простота, зручність і швидкість виконання процедур, ясність та однозначність правил, ефективна елімінація корупційної поведінки і доступність інформації – основні чинники для створення місцевого клімату. До цього потрібно додати вже загальноприйнятий погляд, що неможливо реалізувати здорову економіку в суспільстві, яке отруюється соціальними проблемами і в середовищі, яке деградує.

Виходячи з викладеного, виокремлено такі особливості розвитку територіальної громади:

- визначальною рисою розвитку територіальної громади є мобілізація широкого спектра ресурсів через ефективні політичні та інституційні механізми управління (*ендогенний розвиток*);
- поступовий розвиток територіальних громад з огляду на зусилля на державному рівні, враховуючи наявний потенціал територіальних громад та їхню автономність у прийнятті рішень (*інкрементальний розвиток*);
- горизонтально інтегроване та просторово координоване управління органами місцевого самоврядування (*просторово інтегрований розвиток*);

- розвиток значною мірою залежить від взаємодії суб'єктів економічних відносин (громадські організації, бізнес та ін.) (багатоканальний розвиток).

На нашу думку, саме розвиток територіальних громад в Україні на основі активів дасть змогу розкрити та використати сильні сторони у громадах і забезпечити громадський контроль за процесом розвитку, ресурсами та повноваженнями щодо прийняття рішень.

Пропонуємо розглядати розвиток територіальної громади на основі активів, як процес, що проходить певні стадії від одного стану до іншого, якіснішого, шляхом ефективного керування наявними ресурсами. Розвиток територіальної громади передбачає: визначення цілей, складу учасників і порядку їхньої взаємодії, оцінку ситуації, що склалася, пошук нових комбінацій наявних ресурсів і можливості залучення нових.

Принципи розвитку громади на основі активів: кожній людині в громаді є що зробити; взаємовідносини створюють спільноту; громадяни в центрі: громадян слід розглядати як суб'єктів, а не одержувачів у процесі розвитку; лідери залучають інших; люди піклуються; внутрішня організація; інвестиції обслуговують громаду; в межах будь-якої спільноти існує велика кількість знань та досвіду, які, якщо їх використовують креативними способами, можуть бути спрямовані на колективні дії для досягнення бажаних цілей громади.

Підґрунтям розвитку громади є перехід жителя зі стану об'єкта впливу в стан суб'єктів дії, щоб не просто реагувати на динамічно розвиваючі ситуації, а й активно діяти в нових умовах як член територіальної громади, як суб'єкт економічної діяльності (домогосподарство, підприємець) тощо.

Висновки до розділу 1

У контексті дослідження визначаємо територіальну громаду як спільноту жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, які самостійно вирішують питання місцевого значення на основі спільних ресурсів або через представницькі органи за активної участі громади. Дослідження зосереджено на місцевому розвитку як процесі покращання умов життєдіяльності громади за допомогою дій, узгоджених між різними місцевими суб'єктами економічних відносин (жителі, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, домогосподарства, бізнес та ін.) щодо ефективного й сталого використання існуючих ендогенних ресурсів громади. Слід зазначити важливість взаємодії суб'єктів економічних відносин із зовнішніми суб'єктами для залучення людських, фінансових і технічних ресурсів.

Зазначено, що позитивний досвід життєдіяльності територіальної громади і позитивні форми її організації виокремлюють, зберігають та розвивають інститути, які забезпечують суб'єктивний добробут. Отож, жителі – первинні, а інститути – вторинні (структурують їхню взаємодію). Основними компонентами життєдіяльності територіальної громади означено: спільнота жителів (громада); спільний ресурс (фінансовий, інфраструктурний, інформаційний, культурний та ін.); інтерес жителя – члена територіальної громади; доступ до ресурсів.

Досі немає єдиного інтелектуального інструментарію або моделей, які б дали змогу аналізувати різноманітні проблеми, пов'язані з контролем і керуванням спільним ресурсом, щоб зрозуміти, чому одні інститути, очевидно, ефективно діють за певних умов, а інші – ні. Для вирішення цих питань найчастіше використовують моделі «трагедія спільного», «проблема колективної дії», «дилема в'язня». Вони вказують на неефективне керування спільним ресурсом громадою, акцентуючи на рішення, в основі яких державницька або ринкова ідеологія.

Основні теоретичні положення Нобелівського лауреата Е. Остром підтверджують те, що самоорганізація та самоуправління експериментальним шляхом, методом проб і помилок, що формувалися самими користувачами ресурсів, були ефективнішими, ніж державне регулювання. Важливо проілюструвати різноманітність рішень, що виходять за рамки чисто ринкових і чисто централізованих, – представлено теоретичні альтернативи цим моделям.

Зазначено, що основним компонентом організації громади в контексті керування спільними ресурсами є право власності щодо встановлення санкціонованих поведінкових відносин, що виникають між людьми з огляду на існування спільних ресурсів, рідкісних благ і стосуються правил їхнього використання, оскільки обмеженість ресурсів – це неминучість виникнення конфліктів щодо їхнього використання. Визначальним є те, що спільним ресурсом володіє територіальна громада. Чим чіткіші права власності, тим тісніший зв'язок між добробутом члена територіальної громади та економічними (соціальними) наслідками його рішень. Як результат – тим сильніший для нього стимул враховувати ті вигоди або той збиток, які його рішення приносять іншим членам територіальної громади.

Визначено, що інтереси жителя – члена територіальної громади в державі ґрунтуються на «тріаді інтересів»: інтерес територіальної громади (державний інтерес); інтерес громади (спільний інтерес, враховуючи індивідуальний інтерес); інтерес жителя громади (індивідуальний інтерес). Інтереси конкретного жителя – члена територіальної громади можуть нести в собі як позитивний, так і негативний вплив, тобто збігатися або не збігатися з інтересами громади й держави. Постає проблема пошуку ефективного механізму їхнього узгодження, співвідношення та пріоритетності. З метою узгодження інтересів щодо ефективного керування спільними ресурсами слід дотримуватися таких правил: жителям мають право брати участь в ухваленні рішень, які зачіпають їхні інтереси; враховувати й узгоджувати індивідуальні інтереси жителів – членів територіальної громади; жителям мають право прагнути до створення сере-

довища, якого вони хочуть; жителі мають право приймати обґрунтовані рішення і відхиляти чи модифікувати нав'язані ззовні умови.

Відмінності між тими, хто не в змозі виплутатися з «дилеми громад», і тими, хто в змозі зробити це, можуть також зумовлюватися впливом зовнішніх чинників. Тому важливо виявити зовнішні чинники й ступінь їхнього впливу на життєдіяльність територіальної громади.

Розділ 2

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ У ТРАНСКОРДОННОМУ ПРОСТОРИ УКРАЇНА-ЄС

2.1. Територіальна громада як суб'єкт транскордонного співробітництва

У 1993 році Україна приєдналася до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями¹⁹², беручи до уваги, що Рада Європи прагне забезпечити участь територіальних громад у досягненні більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу¹⁹³. Для досягнення цієї мети важливе значення може мати співробітництво між прикордонними територіальними громадами, враховуючи набутий досвід, який свідчить про те, що співробітництво в Європі сприяє, зокрема, благоустрою та розвитку прикордонних регіонів¹⁹⁴.

Транскордонне співробітництво означає будь-які спільні дії, спрямовані на посилення й поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які перебувають під юрисдикцією двох або декількох договірних сторін, та на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей¹⁹⁵. Транскордонне співробітництво здійснюється в межах компетенції територіальних общин або властей, визначеної внутрішнім законодавством.

¹⁹²Про приєднання України до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями: Постанова Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3384-12> (дата звернення: 20.08.2017).

¹⁹³Статут Ради Європи. Лондон, 5 травня 1949 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_001 (дата звернення: 20.08.2017).

¹⁹⁴Організаційно-правове забезпечення співробітництва територіальних громад України у транскордонному просторі. *Регіональна економіка*. 2016. № 4. С. 125–129.

¹⁹⁵Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. Мадрид, 21 травня 1980 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_106 (дата звернення: 20.08.2017).

Термін «територіальні общини або власті» означає общини, тобто територіальні громади або відповідні органи, які виконують місцеві або регіональні функції та визнаються як такі внутрішнім законодавством кожної держави.

Ініціативи територіальних громад можуть, якщо визнають за доцільне, враховувати типові міждержавні двосторонні або багатосторонні угоди, розроблені у Раді Європи, що спрямовані на сприяння співробітництву між територіальними громадами. Досягнуті домовленості та укладені угоди можуть ґрунтуватися на типових (типова міждержавна угода про розвиток транскордонного співробітництва; типова міждержавна угода про транскордонні регіональні зв'язки; типова міждержавна угода про транскордонні місцеві зв'язки; типова міждержавна угода про транскордонне співробітництво на контрактній основі між місцевими органами влади; типова міждержавна угода про органи транскордонного співробітництва між місцевими органами влади) і рамкових угодах, статутах і договорах (угода про основні принципи створення групи зв'язку між місцевими органами влади; угода про основні принципи координації управління транскордонними місцевими державними справами; угода про основні принципи створення транскордонних асоціацій приватного права; договір про основні принципи поставки товарів або надання послуг між прикордонними місцевими общинами (типу «приватне право»); договір про основні принципи поставки товарів або надання послуг між прикордонними місцевими общинами (типу «публічне право»); договір про основні принципи створення органів транскордонного міжобщинного співробітництва)¹⁹⁶. Винятково до компетенції держав входять лише дві типові міждержавні угоди: про розвиток транскордонного співробітництва та про регіональні транскордонні зв'язки. Інші міждержавні угоди лише встановлюють юридичні межі, які дають змогу територіальним громадам або представницьким органам реалізувати угоди або договори, відповідні основні принципи яких наведені у другій категорії.

¹⁹⁶Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. Мадрид, 21 травня 1980 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_106 (дата звернення: 20.08.2017).

Як зазначає Р. Дюбо¹⁹⁷, громада складається з «грубших» елементів, які часто не піддаються впливу законодавця. Труднощі у встановленні незалежності громади замість того, щоб скорочуватися в міру зростання освіченості народів, навпаки, зростають. Найбільш цивілізоване суспільство насилу переносить спроби громади домогтися незалежності; воно повстає, зіштовхуючись із численними проблемами, і приходить до цілковитого відчаю, зневірившись в успіху значно раніше, ніж досягне остаточного результату. Для того щоб успішно захищати себе, громадам необхідно всебічно розвиватися і сприймати ті погляди і звичаї, які поширені по всій країні. Отож, доти, доки незалежність громади не увійде у звичай суспільства, її можна без зусиль знищити, а стати звичайною для суспільства вона може тільки після того, як довгий час проіснує в законах. І тільки за безперервного впливу законів і звичаїв, обставин й, особливо, часу її вдається нарешті зміцнити. Влада створює привілеї для тих, хто володіє нею, прагне насамперед увічнити себе, стверджуючи, що існування, успіх і сила всякої держави – монархічної чи республіканської однакова – має ґрунтуватися на злочині¹⁹⁸. Як зазначав Н. Макіавеллі, життєдіяльність уряду є безперервною низкою підлостей, мерзенності і злочинів проти власного люду, є нескінченна змова проти добробуту народу і проти волі його¹⁹⁹.

У 2004 році прийнято Закон України «Про транскордонне співробітництво», що визначає його правові, економічні та організаційні засади. Метою транскордонного співробітництва є розвиток соціально-економічних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших зв'язків між суб'єктами та учасниками транскордонного співробітництва на основі таких принципів: повага до державного суверенітету, територіальної цілісності та непорушності кордонів держав; урахування під час укладення угод про транс-

¹⁹⁷Carey P., Sutton S. Community development through participatory arts: lessons learned from a community arts and regeneration project in South Liverpool. *Community Development Journal*. 2004. Vol 39, No 2. P. 123–134.

¹⁹⁸Бакунин М. А. Собрание сочинений и писем. 1828–1876 / под ред. и с примеч. Ю. М. Стеклова. Москва: Изд-во Всесоюз. о-ва политкаторжан и ссыльнопоселенцев, 1934–1935.

¹⁹⁹Макіавеллі Н. Володар / пер. з іт. Михайла Островерха. Нью-Йорк: G. A. Press, 1976. 162 с.

кордонне співробітництво повноважень суб'єктів та прав його учасників; узгоджене усунення політичних, економічних, правових, адміністративних та інших перешкод для взаємної співпраці.

Відповідно до цього Закону України територіальні громади є основними суб'єктами транскордонного співробітництва. Суб'єкти транскордонного співробітництва України в межах своїх повноважень та відповідно до законодавства держави²⁰⁰:

- укладають угоди про транскордонне співробітництво і забезпечують їх виконання;
- забезпечують виконання зобов'язань України за міжнародними договорами про транскордонне співробітництво;
- беруть участь у розробленні та реалізації спільних проєктів (програм);
- приймають рішення про вступ до відповідних міжнародних асоціацій, інших об'єднань;
- вносять пропозиції щодо запровадження спеціального порядку пропуску через державний кордон;
- вносять у разі потреби у встановленому порядку пропозиції щодо змін до актів законодавства з питань транскордонного співробітництва.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про транскордонне співробітництво» його здійснюють²⁰¹:

- у межах створеного єврорегіону;
- через укладання угод про транскордонне співробітництво в окремих сферах;
- через встановлення та розвиток взаємовигідних контактів між суб'єктами транскордонного співробітництва.

Тобто найпростішою формою транскордонного співробітництва є прямі, безпосередні контакти суб'єктів та учасників, які за довгострокових планів і певних спільних завдань чи проєктів можуть укладати угоди; у разі необхідності реалізації спільних стратегій соціально-економічного та екологічного розвитку транс-

²⁰⁰Про транскордонне співробітництво: Закон України від 2004 р. №45. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1861-15> (дата звернення: 10.02.2018).

²⁰¹Там само.

кордонного регіону – створювати координуючі структури – орган транскордонного співробітництва.

Єврорегіони становлять одну з організаційних форм транскордонного співробітництва, де у межах своєї компетенції та за згодою центральних державних органів – на базі спеціальних розширених повноважень на міжнародне співробітництво – місцеві органи влади прикордонних областей мають змогу розробляти спеціальні комплексні програми економічної, культурної та гуманітарної взаємодії, реалізувати конкретні транскордонні економічні проекти, вирішувати проблеми зайнятості, інфраструктури, екології²⁰².

У Європейському Союзі практика функціонування єврорегіонів показала свою ефективність у справі ліквідації бар'єрів для вільного руху людей, товарів, послуг, капіталів.

На єврорегіон покладаються такі завдання²⁰³: організація та координація дій, що сприяють співробітництву між членами єврорегіону в галузях економіки, науки, екології, культури та освіти; надання допомоги у розробці конкретних проектів транскордонного співробітництва, що становлять взаємний інтерес; сприяння розвитку добросусідських відносин між країнами – членами єврорегіону; визначення потенційних галузей багатостороннього співробітництва; виконання функцій сполучної ланки та сприяння співробітництву членів єврорегіону з міжнародними організаціями, установами та агентствами.

Як правило, керівними органами єврорегіонів є Рада, Президія та Секретаріат, які виконують координаційні, дорадчі і представницькі функції, що пов'язані з реалізацією цілей і завдань. Для виконання визначених Радою завдань можуть створюватися постійні робочі групи.

Рада єврорегіону є вищим органом і має такі повноваження: обирає та звільняє президента, віце-президентів та контрольно-ревізійну комісію, затверджує угоду, статут і зміни до них, щорічну програму діяльності єврорегіону, бюджет і щорічний фінансовий звіт, щорічний звіт контрольно-ревізійної комісії, приймає рішення

²⁰²Мікула Н. Єврорегіони: досвід та перспективи. Львів: ІРД НАН України, 2003. 222 с.

²⁰³Там само.

про припинення діяльності єврорегіонів, прийняття та відкликання членів і надання або позбавлення статусу спостерігача, створення національних представництв єврорегіону, розмір та порядок сплати членських внесків, організаційну структуру й кількість співробітників.

Президія виконує робочі, координаційні та представницькі функції у період між засіданнями Ради. До компетенції Ради належить представлення єврорегіону на міжнародній арені, виконання рішень Ради єврорегіону, управління Секретаріатом, скликання робочих груп, внесення змін до статуту та вирішення інших питань, визначених статутом.

Секретаріат єврорегіону є виконавчим та адміністративним органом. До його обов'язків входять підготовка та подання на розгляд Ради проектів рішень, що стосуються спільних дій в рамках прикордонного співробітництва, підготовка засідань Ради, координація діяльності робочих груп, виконання інших функцій, пов'язаних з управлінням та фінансуванням діяльності єврорегіону.

Контрольно-ревізійна комісія перевіряє правильність документів, що готуються органами єврорегіону та правильність матеріальної й фінансової діяльності. Вона здійснює контроль за фінансовою діяльністю, перевіряє вимоги до кворуму та голосування під час засідання Ради, готує звіти та подає їх Раді, виконує будь-які інші функції, передбачені статутом або визначені Радою.

Для досягнення своїх цілей єврорегіони використовують такі джерела фінансування: членські внески, подарунки, пожертви та інші необов'язкові або добровільні внески, спонсорство, кошти міжнародної технічної допомоги, гранти та інші джерела фінансування, не заборонені законодавством.

Основною ідеєю єврорегіонів є їхня функція як організаційної платформи для добровільної співпраці міст, громад та інституцій у транскордонному просторі. Ця ідея ще не повністю реалізується в Україні, тобто кількість членів, представлених у єврорегіонах за участю областей України, значно відрізняється від інших єврорегіонів. Це свідчить про невисоку активність територіальних громад у