

Концептуальні підходи до методики визначення самодостатності територіальних громад

Розглянуто проблематику визначення самодостатності територіальних громад на засадах теорії соціальної дії та системного підходу. Територіальна громада розглядається як соціально-територіальна система, якій притаманні властивості складних динамічних систем, що самоуправляються. Обґрунтовано можливість застосування принципу самодостатності для реформування адміністративно-територіального устрою.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, територіальна громада, системний підхід, соціально-територіальні системи, самодостатність територіальних громад.*

На сучасному етапі реалізації державних реформ у різних сферах суспільства неабияку увагу приділяють реформуванню системи територіальної організації влади. Проте різні проекти нормативно-правових актів щодо зміни адміністративно-територіального устрою не дають чіткого уявлення про підходи, принципи та критерії укрупнення територіальних громад. Тобто наразі в державі не існує єдиного загальновизнаного погляду на процес реформування системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Найбільш активно у суспільстві обговорюється проблема укрупнення сільських і селищних рад у межах адміністративних районів з метою підвищення їх самодостатності. В останніх проектах нормативно-правових актів визнано потребу у реформуванні територіальної організації влади та запропоновано здійснювати його у кілька етапів. Водночас запропоновані в цих документах заходи потребують ґрунтовних попередніх досліджень, розрахунку витрат на проведення реформи і, головне, визначення джерел фінансування.

З моменту становлення України як незалежної держави різні наукові установи, громадські організації, урядові структури пропонували підходи до моделювання адміністративно-територіального устрою, базуючись на результатах власних наукових досліджень, вивченні досвіду країн світу та громадської думки. Слід зазначити, що проблема впорядкування адміністративно-територіального устрою має міждисциплінарний характер і вимагає аналізу наукових напрацювань у таких галузях, як державне управління, право, географія, історія, економіка тощо. Серед основних досліджень цієї проблематики в державному управлінні варто виділити праці В. Бакуменка, Ю. Ганущака, Я. Жовнірчика, Н. Зелінської, Н. Нижник, С. Саханенка, В. Яцуби; в історичних науках – А. Андрощука, Я. Верменича, І. Савченка, І. Скуратовича; у географічних – О. Топчієва, О. Шабля, в економічних – В. Нудельмана, А. Павлюка, С. Пирожкова; у правових – М. Орзіха, П. Ткачука, М. Шафіра. Проте проблемам визначення сучасного рівня

самодостатності територіальних громад з метою обґрунтування потреби в їх укрупненні з позицій системного підходу уваги майже не приділялося.

Метою статті є обґрунтування концептуальних підходів до визначення самодостатності територіальних громад за результатами авторських досліджень та окреслення напрямів використання цих підходів при реформуванні адміністративно-територіального устрою України.

Одним із найбільш поширених прийомів формування соціальної структури суспільства є виокремлення різних соціальних спільнот, які відрізняються конкретними історично і ситуаційно зумовленими видами і формами. Соціальні спільноти та групи фактично виступають способом існування людей на основі взаємозв'язків і взаємодії між собою та суспільством у цілому. Адже саме завдяки соціальним спільнотам і безпосередньо в них створюються всі необхідні умови й засоби, що сприяють розвитку особистості, задовольняють її потреби та інтереси. Як відомо, однією з ознак суспільства є територія, на якій відбувається консолідація зв'язків. Значна частина спільнот знайшла свою екологічну нішу для задоволення власних вітальних потреб, що певним чином відобразилося на життєдіяльності індивідів, зокрема через розмаїття кліматичних умов і природний ландшафт. З появою державних кордонів виникли додаткові фактори, що впливали на локалізацію соціальних взаємодій на визначених територіях. В умовах сучасних глобалізаційних процесів поширення та інтенсифікація міжнародних контактів поступово мінімізує локальний характер соціальних взаємодій. Водночас і нині більшість соціологів все ж таки вважає за доцільне розглядати суспільство як спосіб організації соціального життя, зосередженого на визначеній території. У контексті реформ, запроваджених Президентом України, неодноразово порушувалося питання реформування адміністративно-територіального устрою шляхом укрупнення громад різного рівня. Проте до цього часу державою не визначено чіткі принципи та критерії об'єднання громад.

Серед важливих факторів трансформаційних процесів суспільства варто зазначити територіальну поведінку соціально-територіальних спільнот. У загальному вигляді вона представлена системою соціальних практик, що склалися в межах поселення, регіону, історичної області, держави, макрорегіону та зумовлені специфікою конкретних територій і своєрідністю колективної свідомості людей, які на них проживають. При цьому щодо соціуму територіальна поведінка з одного боку виступає як соціальний інститут, а з іншого – як система соціальних дій.

Досліджуючи територіальну поведінку соціальних спільнот на прикладі регіональних спільнот Росії, А. Завалішин, посилаючись на філософські, соціологічні та соціально-географічні уявлення про зв'язок суспільства з територією, наголошував, що колективна спільнота характеризується колективними свідомістю, ідентичністю, поведінкою, які не зводяться до простої суми усвідомлень і дій індивідів. Тому в просторі крос-групових взаємодій таку спільноту умовно можна прийняти за соціальну одиницю. Водночас як соціальний інститут територіальна поведінка характеризується системою цінностей, норм, традицій, звичаїв, що формуються в рамках тієї або іншої соціально-територіальної спільноти та її колективної свідомості. Таким чином, суб'єктом територіальної поведінки може виступати індивід, група, спільнота, суспільство, але найбільш релевантним з погляду концепції територіальної соціально-економічної поведінки є розгляд як суб'єкта соціально-територіальної спільноти, дії якої як колективного актора: а) зумовлені соціокультурними нормами території проживання; б) супроводжуються використанням територіальних ресурсів; в) рефлексуються її представниками як територіальні [1].

Локальне середовище щоденного перебування людини є частиною середовища більш великого співтовариства, тому якість життя населення залежить від взаємозв'язків інтересів індивідуумів і глобальних факторів, що впливають на їхнє життя. Прагнення одних людей до підвищення якості життя впливає на поведінку та бажання інших. Саме це протиріччя спричинює той факт, що кожна територіальна громада характеризується комплексом потреб, задоволення яких відповідає місці створеної системи управління. Особливу увагу цій проблематиці приділив Ю. Шаров, опрацьовуючи стратегічне планування в муніципальному менеджменті [2, с. 158]. За його концепцією, узагальнена структурно-функціональна модель муніципального утворення визначає його межі щодо зовнішнього середовища, формує склад, основні функції, внутрішні та зовнішні зв'язки елементів. Входами цієї моделі є ресурси, причому як власні, так і запозичені. Вихід відповідає задоволенню потреб територіальної громади, що одночасно збігається зі стратегічною цільовою функцією системи

управління з огляду на певні державні та регіональні інтереси.

Дослідження довели, що територіальна громада як різновид соціальних спільнот функціонує в середовищі, створеному певним державним устроєм. Саме тому вона не може розвиватися, не враховуючи інтересів системи вищого порядку. Водночас основним учасником процесу виступає територіальний колектив (або за Т. Парсонсом – соціетальне співтовариство) [3]. Узагальнюючи матеріали проведених досліджень та беручи за основу подальших авторських розвідок положення теорії соціальної дії Парсонса, ми застосували їх для розробки методологічних підходів до визначення самодостатності територіальних громад. Подальші дослідження базувалися на таких сформованих автором концептуальних положеннях:

- територіальна громада представляє собою соціальну систему, зокрема її певний різновид – соціально-територіальну;

- з позиції теорії соціальної дії, основними елементами територіальної громади як системи виступають економічна та політична підсистеми, система підтримки культурних зразків і соціетальний колектив (тобто такий, що підпорядковується визначеному нормативному порядку). При цьому три перші підсистеми створюють середовище функціонування для соціетального колективу, який фактично є ядром системи;

- для підтримки свого існування як системи територіальна громада повинна забезпечувати власну цілісність, що є можливим виключно за умов забезпечення певного рівня самодостатності щодо зовнішнього середовища;

- самодостатньою є система, яка для підтримки власного існування 2/3 функцій здійснює самостійно і за рахунок власних ресурсів (тобто з усього переліку законодавчо визначених функцій місцевого самоврядування переважна більшість спроможна здійснюватися без допомоги держави).

Для того, щоб вижити, колективи людей створюють певні форми власної організації. У контексті дослідження територіальних громад такою формою є органи місцевого самоврядування, що беруть на себе відповідальність за виконання певних функцій у внутрішньому середовищі (у межах визначеної адміністративної території) та при взаємодії із зовнішнім середовищем (іншими громадами, органами державної влади тощо). За С. Янгом, систему управління можна визначити як підсистему організації, компонентами якої є групи людей, що взаємодіють. Функції такої підсистеми зорієнтовані на окреслення існуючих проблем організації та подальше виконання низки заходів, що оптимізують стан організації [4].

Організації є цілеспрямованими системами людей, які співпрацюють для збільшення особистого добробуту. Відповідно, цілі організації повинні представляти сукупність прагнень інди-

відів, які входять до складу певного колективу. Перевага організованих груп полягає в тому, що людина може більш успішно досягти своєї мети в колективі, ніж індивідуально. Оскільки люди можуть задля досягнення власних цілей діяти різними способами, то завданням системи управління є створення такого типу поведінки людей, що оптимізує досягнення колективної мети. Водночас якщо індивід прагне досягти власних цілей, він повинен пристосовуватися до існуючого оточення, оскільки саме воно його підтримує. Якщо ж у людини немає гармонійних відносин з оточуючим середовищем, вона може втратити його підтримку. Постійне отримання або збільшення споживачами таких благ, як їжа, житло, визнання, залежить від зовнішнього середовища, зміна якого сприймається людиною, осмислюється й опрацьовується у формі певної реакції на зовнішню подію. Задовільною буде реакція, що принесе найбільшу віддачу або найбільше задоволення. Подібним чином можна розглядати й організації, оскільки всі вони зазнають впливу зовнішнього середовища, від якого, насамперед, залежить збереження їх добробуту. Навіть ті організації, що самостійно виробляють (споживають) власні продукти та є відносно самозабезпеченими, змушені діяти в рамках обмежень, накладених зовнішнім середовищем. Тобто добробут членів організації буде зростати, якщо вона зможе ефективно пристосовуватися до середовища [4].

Узагальнюючи викладене вище щодо досліджуваних об'єктів, автор пропонує такі дефініції:

1) **самодостатність територіальної громади** – властивість соціальної спільноти створювати та підтримувати феномен суспільного життя в межах визначеної території за умов внутрішньої структурно-функціональної організації, здатної взаємодіяти з навколишнім середовищем з метою самозбереження. При цьому основною ознакою самодостатності є те, що з усієї сукупності цільових функцій територіальної громади 2/3 реалізуються самостійно;

2) **самодостатність адміністративно-територіальної одиниці** – це спроможність наявного ресурсного потенціалу задовольняти потреби територіальної громади, що є основою місцевого інтересу до її існування або розвитку;

3) **самодостатність органу місцевого самоврядування** – це здатність створеної системи управління в умовах взаємодії з зовнішнім середовищем підтримувати встановлений територіальним колективом нормативний порядок, ефективно управляти наявними ресурсами та нести відповідальність за збереження ціннісних орієнтирів територіальної громади.

Розробляючи методiku визначення самодостатності територіальних громад для її подальшого застосування у реальному житті, нами були опра-

цьовані підходи до визначення самодостатності окремих підсистем громади, а саме:

- політичної – через форми суспільно-політичної взаємодії для досягнення мети (суспільно-політична самодостатність);
- економічної – через форми економічної взаємодії для адаптації у навколишньому середовищі (економічна самодостатність);
- підсистеми відтворення культурних (етнічних) зразків через збереження ціннісних уподобань (ціннісно-духовна самодостатність).

Окремо варто зупинитися на підходах до визначення самодостатності соціетального співтовариства, яке виступає окремою підсистемою, але водночас є ядром соціальної системи і, відповідно, системоутворюючим елементом. Фактично всі три названі вище підсистеми є середовищем для існування четвертої. Беручи до уваги той факт, що громаду ми розглядаємо як колектив людей у рамках визначеної території проживання, самодостатність громади зумовлюється взаємодією усіх чотирьох підсистем. Орган місцевого самоврядування – це штучно створена соціетальним співтовариством (у нашому випадку – територіальним колективом) система управління, яка бере на себе функції контролю за дотриманням встановленого нормативного порядку, що підтримується членами територіальної громади і дозволяє зберегти цілісність системи.

Розглянемо, як соціальна спільнота може підтримувати суспільне життя в межах громади. Відповідь на це питання полягає у наявності процесів взаємодії між особистостями, між особистістю та групою, між декількома групами і т. ін. Ці відносини відбуваються у чітко визначених сферах, а саме, за результатами наших досліджень, – в економічній, політичній, ціннісно-духовній. Кожна з них у межах громади формує окрему систему, до складу якої входять відповідні структурні елементи, що пов'язані між собою специфічними зв'язками і створюють певне цілісне утворення. Водночас цілісність – це не абсолютна характеристика, вона може бути відображена певною величиною, і саме системний підхід уможливує встановлення цієї величини. Цим він відрізняється від таких підходів, як аспектний (багатоаспектний), комплексний, концептуальний, у рамках яких цілісність виступає не як реальна й об'єктивна властивість, тобто характеристика об'єкта, а як деяка умова його вивчення, тобто має умовний характер. Ціле тільки тоді може існувати як таке, коли елементи, що входять до його складу, сумісні між собою. Саме це визначає можливість і наявність зв'язків, їх існування або функціонування в рамках цілого. Системний підхід допомагає оцінити з цих позицій усі елементи цілого. При цьому сумісність слід розглядати не просто як властивість елемента як такого, а як його властивість відповідно до розташування і функціонального статусу в цьому

цілому, його відношення до системоутворюючих елементів.

Визначенню самодостатності як відносної цілісності системи приділяв увагу у своїх дослідженнях російський учений М. Беляєв. Він припускав, що абсолютна цілісність системи дорівнює 1. Поряд з абсолютною цілісністю ми маємо таке явище, як відносна цілісність; ця категорія характеризує нижню межу цілісності в частках від одиниці та має числове значення, що дорівнює 2/3. Саме відносну цілісність ми пропонуємо називати "самодостатністю". Тобто цілісність і самодостатність визначають верхню і нижню межі будь-якої системи. Поки остання функціонує у визначених межах, вона є системою як такою. Самодостатні системи мають властивість виконувати свої внутрішні функції незалежно від зовнішніх впливів, за винятком однієї або декількох, обраних системою та відповідальних за таку взаємодію. Якщо поріг цілісності буде менший, ніж той, що потребує самодостатності, то система не буде цілісною, а фактично являтиме тільки частину самостійної підсистеми [5].

Розглядаючи громаду з позиції теорії соціальної дії, автор виділяє 4 основні елементи громади, які перебувають у постійному взаємозв'язку між собою та водночас можуть виступати самостійни-

ми підсистемами (економічна, політична, ціннісно-духовна, системи підтримки інституційних (культурних) зразків, орган місцевого самоврядування). Таким чином, ми пропонуємо формулу самодостатності територіальної громади як системи:

$$ЦС_g = C_z = C_{ec} + C_{nc} + C_{цз} + C_{омс} \quad (1)$$

де $ЦС_g$ – відносна цілісність системи громади; C_z – самодостатність громади; C_{ec} – самодостатність економічної системи; C_{nc} – самодостатність політичної системи; $C_{цз}$ – самодостатність системи підтримки інституційних (культурних) зразків; $C_{омс}$ – самодостатність органу місцевого самоврядування.

Відповідно, рівень самодостатності громади перебуває в інтервалі [2/3; 1]. Для зручності розрахунків нами було визначено абсолютну цілісність системи як 100%. Таким чином, відносна цілісність системи (або самодостатність) фіксується в інтервалі від 66% до 100%:

$$2/3 \leq C_z \leq 1 \text{ або } 66\% \leq C_z \leq 100\%.$$

Оскільки громада як різновид соціальних систем суспільства підпорядковується загальним законам теорії систем, тобто у різні періоди часу перебуває на різних етапах розвитку, то природно, що громада у різні періоди свого існування може мати різні рівні самодостатності (рис. 1).

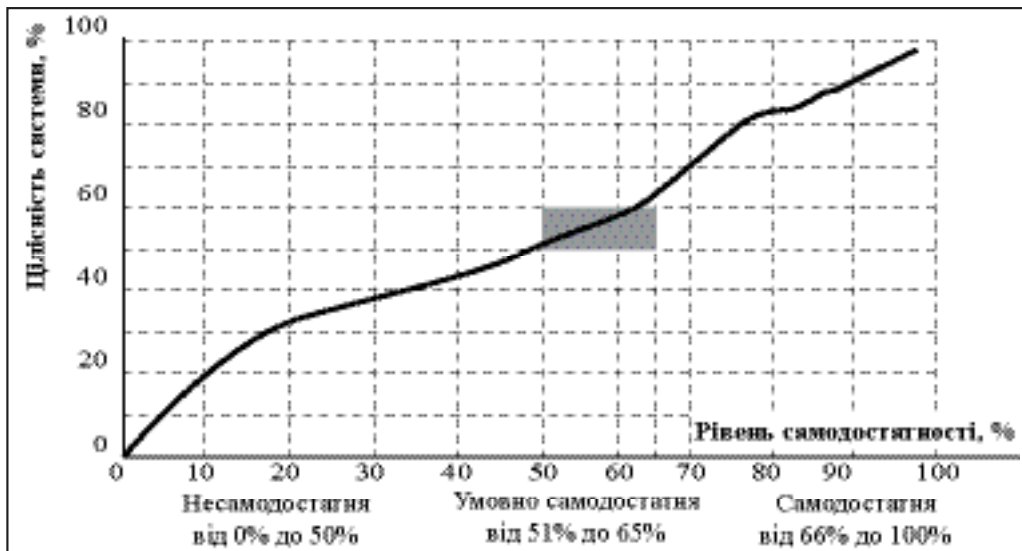


Рис. 1. Етапи досягнення системою рівня самодостатності

Самодостатність є відносним показником, тому ми усвідомлюємо, що проста математична сума самодостатностей підсистем не може свідчити про абсолютну самодостатність усієї системи, але дає можливість окреслити її певні функціональні можливості. Слід також розуміти, що кожна з фактично визначених нами чотирьох основних підсистем, відіграючи певну роль у забезпеченні самодостатності громади, може поступатися за значущістю порівняно з іншими. За допомогою методу експертних оцінок була визначена вага кожної з підсистем у зазначеному показнику самодостатності. Експертна оцінка полягала в тому, що на підставі

аналізу фахових джерел і досвіду створення самодостатних (на думку авторів) громад [6] було запропоновано авторське бачення щодо визначення значущості ролі кожної з підсистем. Потім шляхом опитування експертів із кола науковців цю гіпотезу в цілому було підтримано. У результаті вагомості кожної з підсистем розподілилася так: орган місцевого самоврядування – 40%; політична підсистема – 30%; економічна підсистема – 20%; підсистема підтримки інституціональних культурних (етнічних) зразків – 10%.

Для кожної з підсистем визначення самодостатності здійснюється шляхом формування пе-

реліку показників, що відбираються за методом експертних оцінок. На підставі наявних статистичних даних або результатів соціологічних опитувань експерти аналізують визначені показники та виставляють бали. Потім отримана сума балів за кожною підсистемою коригується відповідно до визначеної ваги підсистеми і підсумовується. Отримане значення співвідноситься з інтервалом (див. рис. 1) для визначення рівня самодостатності громади в цілому. За допомогою цієї методики можна розраховувати сучасний рівень самодостатності територіальних громад і використовувати його як основний критерій для їх укрупнення.

На основі здобутків теорії соціальної дії та теорії систем автором запропонована методика визначення самодостатності територіальних громад. Згідно з цією методикою, територіальна громада визначається самодостатною, коли нормована сума певних показників для кожної з підсистем (політичної, економічної, підтримки інституціональних (культурних) зразків, місцевого самоврядування) перебуває в інтервалі від 60 до 100%. Також для кожної з підсистем окреслено підходи до визначення критеріїв самодостатності, що до-

зволять у майбутньому сформувати перелік показників підсистеми для розрахунку її самодостатності. Таким чином, за результатами проведених досліджень для політичної системи як критерій самодостатності вибрана суспільно-політична самодостатність, для економічної – економічна (ресурсна) самодостатність, для підсистеми підтримки інституціональних (культурних) зразків – ціннісно-духовна самодостатність, для системи місцевого самоврядування – забезпеченість повноваженнями для вирішення питань місцевого значення.

Запропоновано використовувати методологічні підходи до визначення самодостатності територіальних громад під час проведення адміністративно-територіальної реформи, що дозволить комплексно підійти до процесу укрупнення адміністративно-територіальних одиниць.

У контексті окреслених автором теоретичних підходів як перспектива подальших досліджень вбачається більш детальне вивчення окремих підсистем громади щодо визначення якісних і комплексних показників самодостатності кожної з них та виявлення самодостатних громад в Україні.

Список використаних джерел

1. Завалишин А. Ю. Территориальное поведение социально-территориальной общности (на примере региональных общностей России): автореф. дис. на соискание ученой степени докт. соц. наук : спец. 22.00.04 “Социальная структура, социальные институты и процессы” / А. Ю. Завалишин. – Хабаровск, 2009. – 38 с.
2. Шаров Ю. П. Стратегічне планування у муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти / Шаров Ю. П. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.
3. Парсонс Т. Понятие общества: компоненты и их взаимоотношения [Электронный ресурс] / Т. Парсонс. – Режим доступа : http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/pars/pon_ob.php
4. Янг С. Системное управление организацией [Электронный ресурс] / С. Янг. – Режим доступа : http://www.finexpert.ru/view/sistema_upravleniya_i_smysl_organizatsii/287
5. Беляев М. И. О новом мышлении. Самоорганизация [Электронный ресурс] / М. И. Беляев. – Режим доступа : <http://milogiya2007.ru> – Название с титул. экрана.
6. Молодожен Ю. Б. Самодостатність територіальних громад: системний підхід : [моногр.] / Молодожен Ю. Б. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. – 370 с.



Вітаємо з ювілеєм!

Пілієва Суліко Гіглайовича,

начальника Головного управління статистики у Луганській області.

Бажаємо здоров'я, радості, добра, сімейного благополуччя,
успіхів, творчої наснаги, високих професійних досягнень!

*Рада засновників та редколегія журналу
“Статистика України”*

