

Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).

Спеціальність – 281.

Державне управління: удосконалення та розвиток. 2024. № 5.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2024.5.18>

УДК 352.075

О. В. Капітоненко,

аспірант, Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби, Київський національний університет

імені Тараса Шевченка

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2024-2149>

ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

О. Kapitonenko,

Postgraduate student, Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service,

Taras Shevchenko National University of Kyiv

PUBLIC MANAGEMENT ASPECTS OF THE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES

У статті досліджено додаткові можливості розвитку територіальних громад в умовах змін. Вказано на важливість активізації взаємодії влади з громадянським суспільством та його інститутами, що забезпечить швидку реакцію на зміни та позитивно вплине на уникнення ризикових ситуацій. Виділено додаткові умови у розвитку територіальних громад. Проаналізовано

різні підходи до визначення поняття «територіальна громада». Зазначено, що розвиток територіальних громад варто розглядати у контексті розбудови громадянського суспільства. При цьому важливим елементом визначено розвиток громадської активності. Запропоновано посилення мотивації до активних дій громадськості у питаннях розвитку територіальних громад з метою підвищення якості життя. Наведено характеристики активного громадянина та процес активного громадянського континууму. Визначено сутність соціального прогресу та розглянуто динаміку Індексу соціального прогресу в Україні. Констатовано позитивну динаміку Індексу (доступ до базових знань (складає основи добробуту), особиста свобода і вибір, доступ до передової освіти (віднесено до групи «можливості»). Зазначено про негативне значення показників основних людських потреб. Зауважено про посилення ролі неурядових громадських організацій у процесі розвитку територіальних громад (є носіями потенціалу) та наголошено, що за умови відсутності реакції у діяльності НУО на важливі зміни, їх можна вважати не життєздатними. Висвітлено проблематику функціонування інститутів громадянського суспільства в Україні. Наголошено на необхідності удосконалення контролювання на етапі оцінки діяльності організацій та визначення доцільності втручання у їх роботу. Запропоновано впровадження у публічно-управлінські процеси менеджмент громадської активності, який сприятиме утворенню певних «містків» для формування ефективних шляхів подальшого розвитку територіальних громад.

The article explores additional opportunities for the development of territorial communities under conditions of change. The importance of intensifying interaction between the government and civil society and its institutions is indicated, which will ensure a quick reaction to changes and have a positive effect on avoiding risky situations. Additional conditions for the development of territorial communities have been identified. Different approaches to defining the concept of "territorial community" have been analyzed. It is noted that the development of territorial

communities should be considered in the context of the development of civil society. At the same time, the development of public activity is defined as an important element. It is proposed to strengthen the motivation for active actions of the public in matters of development of territorial communities in order to improve the quality of life. The characteristics of an active citizen and the process of an active citizen continuum are given. The essence of social progress is determined and the dynamics of the Index of Social Progress in Ukraine are considered. The positive dynamics of the Index (access to basic knowledge (constitutes the basis of well-being), personal freedom and choice, access to advanced education (assigned to the "opportunities" group) were noted. It is noted that the indicators of basic human needs are negative. The strengthening of the role of non-governmental public organizations in the process of development of territorial communities (they are carriers of potential) was noted, and it was emphasized that if there is no reaction in the activities of NGOs to important changes, they can be considered not viable. The problem of the functioning of civil society institutions in Ukraine is highlighted. The need to improve control at the stage of evaluating the activities of organizations and determining the expediency of intervention in their work is emphasized. It is proposed to introduce the management of public activity into public management processes, which will contribute to the formation of certain "bridges" for the formation of effective ways of further development of territorial communities.

Ключові слова: *громадська активність, менеджмент, інститути громадянського суспільства, зміни, соціальний прогрес.*

Keywords: *public activism, management, institutions of civil society, changes, social progress.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. У сучасних складних умовах функціонування територіальних громад, що пов'язані з веденням бойових дій на території України загострюються деякі життєво важливі питання подальшого їх розвитку. Відтак перетин напрямів взаємодії між органами влади та інститутами

громадянського суспільства в умовах змін та постійного виникнення кризових ситуацій набуває вкрай важливого значення для подальшого розвитку територіальних громад, оскільки від ефективності публічно-управлінської системи залежить розвиток всієї держави. Необхідність розбудови дієвих реакцій на систему зовнішніх та внутрішніх змін пролягає через дослідження можливих перспектив подальшого розвитку на локальному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як основу місцевого самоврядування територіальну громаду розглядали дослідники М. Драгоманов, І. Франко, Б. Грінченко. Ключові питання щодо концептуалізації поняття «територіальна громада» висвітлювали: М. Корнієнко (визначає територіальний колектив як первинний суб'єкт місцевого самоврядування), М. Баймуратов (розглядає територіальну громаду (місцеву спільноту) як «сукупність фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території та пов'язані між собою територіально-особистими зв'язками системного характеру»), О. Батанов (розглядає територіальну громаду як складну «кумулятивну» форму суспільної організації), Л. Бенівська (наголошує на дискусійному моменті віднесення до жителів територіальної громади осіб, які у ній працюють), Г. Монастирський (розглядає територіальну спільноту як соціально-економічну систему) та інші. Управлінські питання розвитку територіальних громад на засадах громадської участі висвітлювали О. Берданова, В. Вакуленко, Н. Гринчук, В. Колтун, В. Куйбіда, А. Ткачук та інші. Безперечно, всі автори доповнюють один одного, однак сучасні можливості позитивного впливу різних аспектів публічного управління на процеси розвитку територіальних громад потребують додаткових досліджень.

Розвиток територіальних громад – необхідна передумова не лише зміцнення демократії, а й основа розв'язання проблем локального та національного значень. Від того, наскільки є широким залучення громадськості до вирішення важливих питань громад прямо залежать перспективи розвитку всієї країни. Активізація взаємодії влади з громадянським суспільством та його інститутами здатна забезпечити швидку реакцію на зміни та реальний вплив на

виникнення несприятливих ризикових ситуацій. Однак для залучення до будь-якої діяльності не достатньо лише підвищення інтересу, популяризації діяльності органів місцевого самоврядування, висвітлення об'єктивної та неупередженої інформації тощо. Необхідними умовами у такому випадку варто визнати: участь у прийнятті управлінських рішень та відповідальності за них громадян різних вікових категорій на усіх рівнях публічного управління; налагодження дієвого взаємозв'язку між органами влади та територіальними громадами; залучення населення до діяльності інститутів громадянського суспільства тощо.

Постановка завдання. Дослідити додаткові можливості розвитку територіальних громад в умовах змін.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні виділяють різні підходи до визначення поняття «територіальна громада» серед яких: якісний, екологічний, етнографічний, соціологічний, економічний, територіальний, інтелектуально-комунікативний, публічно-правовий, комплексний. При цьому найбільш поширеним вважається територіальний підхід (постійне проживання осіб на території певного населеного пункту), на основі якого сформульоване визначення територіальної громади у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1]. Так, Л. Бенюк [2, с. 30-39] доречно вказує на те, що публічно-правове визначення територіальної громади, яке найчастіше використовують державні управлінці, полягає у визначенні місця і ролі територіальної громади у системі місцевого самоврядування й організації публічної влади. Зазначене дозволяє констатувати, що територіальна громада є дієздатним (політично, економічно та соціально активним) суб'єктом публічного управління, що відповідає за розвиток своєї території.

Варто зазначити, що державне регулювання розвитку територіальних громад включає напрями нівелювання диспропорцій та стимулювання їх соціально-економічного розвитку, що забезпечуються дією механізмів прямої та непрямої дії. Однак в умовах децентралізації виникають нові можливості для розвитку територіальних громад та висуваються якісно нові вимоги до місцевого самоврядування. Відтак розвиток територіальних громад варто розглядати у

контексті розбудови громадянського суспільства, процес якої ускладнюється через нові виклики і загрози для нашої держави, а одним з важливих елементів такого розвитку є розвиток громадської активності.

Разом з реформою децентралізації органи місцевого самоврядування отримали додаткові можливості для належного виконання повноважень. Оскільки територіальна громада у загальному вигляді може розглядатися як місцеве громадянське суспільство, тут варто порушити питання посилення мотивації до активних дій громадськості у питаннях розвитку територіальних громад з метою підвищення якості життя. Радою Європи [3] були визначені деякі характеристики активного громадянина: участь у громаді (участь у добровільній діяльності або взаємодія з органами місцевого самоврядування); люди мають право брати участь у рішеннях та процесах, які впливають на них, зокрема державну політику та послуги; знання та розуміння політичного, соціального, економічного контексту їх участі, щоб вони могли приймати обґрунтовані рішення; вміти забезпечувати політику, дії та наявні структури на основі таких принципів, як рівність, всеосяжність, різноманітність та соціальна справедливість (рис. 1).

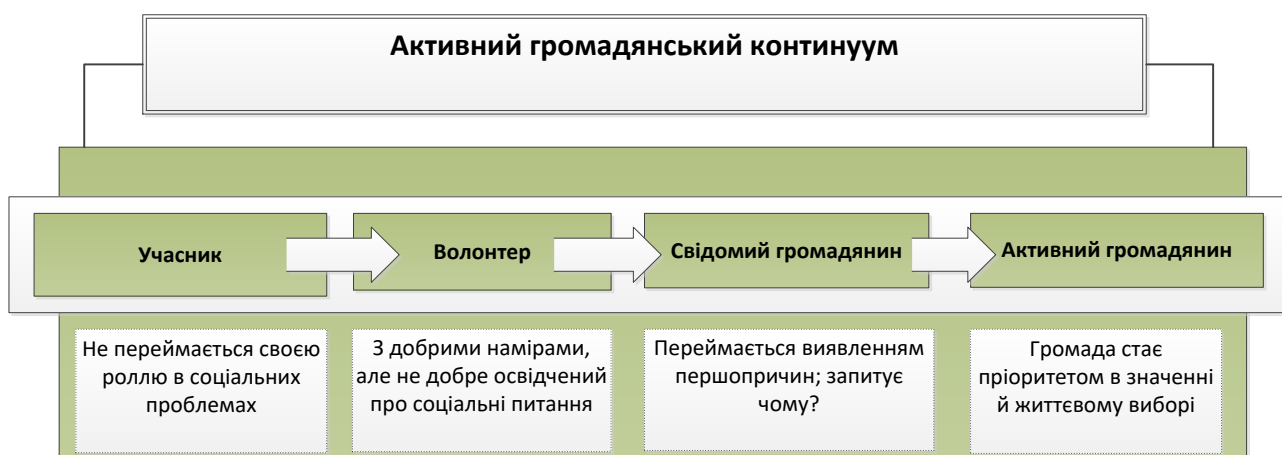


Рис. 1. Процес переходу до позиції активного громадянина

Джерело: побудовано автором на основі [3]

Нині вже починає розвиватися безпосереднє здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою, що зачіпає різні форми участі громади в процесі прийняття рішень [4, с 57-72]: інформування, консультації, діалог, партнерство. Здатність суспільства реагувати на ключові потреби громадян, що спрямовані на зміцнення та підтримку якості життя та створення умов для розширення потенціалу науковці називають «соціальним прогресом». Індекс соціального прогресу (рис. 2) включає систему показників, яка висвітлює відносні сильні та відносні слабкі сторони країни порівняно з 15 аналогічними країнами з подібним ВВП на душу населення.

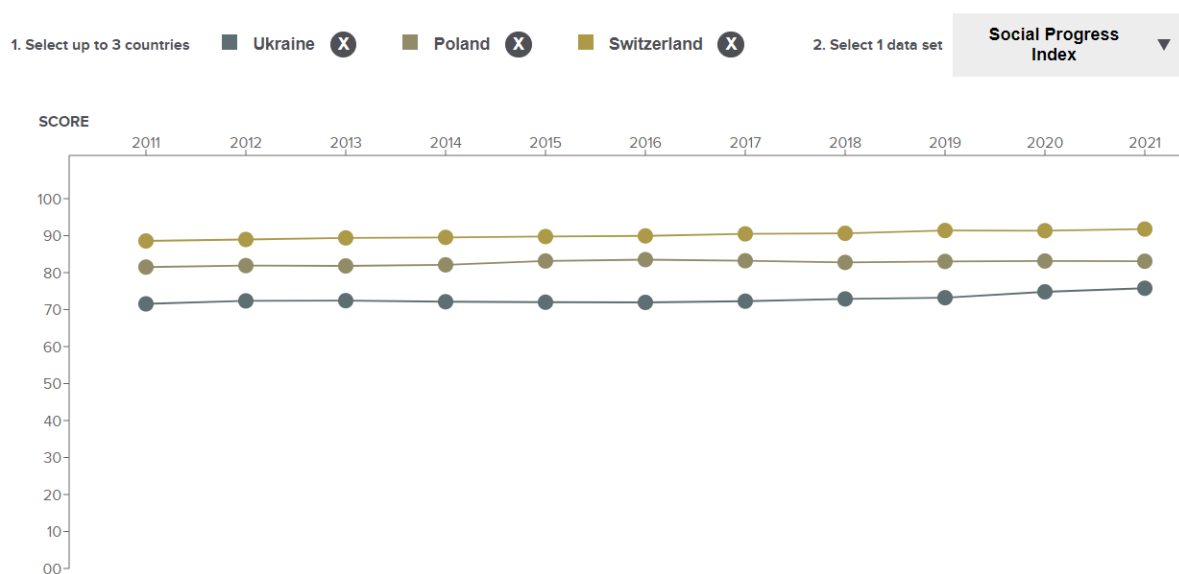


Рис. 2. Динаміка зміни Індексу соціального прогресу 2011-2021 рр.

Джерело: сформовано на основі [5]

Як можна побачити, відбувається поступове підвищення Індексу соціального прогресу в Україні. Дане підвищення характеризується більш високими темпами ніж, наприклад у Польщі чи Швейцарії. Тож, можна з упевненістю констатувати зрушення важливих питань публічного управління у позитивному напрямі. Елементами даного Індексу, які демонструють порівняно хороші результати для України є: доступ до базових знань (складає основи добробуту), особиста свобода і вибір, доступ до передової освіти (віднесено до групи «можливості»). Водночас жоден з показників основних людських потреб

не знаходиться у зоні «хороших результатів». Тобто, варто звернути увагу на спрямування зусиль у процесі публічно-управлінської діяльності на рівні територіальних громад саме на проблемні сфери, включно з тими, що виникли після початку воєнних дій на території України та які, на цей час, не можуть бути повністю враховані жодними показниками.

Відповідно до зазначеного та з урахуванням сучасних загроз і викликів можна також вказати на посилення ролі неурядових громадських організацій (НУО), які виступають носіями потенціалу територіального розвитку, у процесах розвитку територіальних громад. Саме НУО мають зреагувати відповідно до вимог сьогодення та посилити власну активність. Однак, за умови відсутності реакції у діяльності НУО на важливі зміни, що відбуваються в державі, цілком справедливо можна вважати такі організації не життєздатними.

Проблематику належного функціонування НУО в Україні науковці підіймають вже давно. Нагадаємо, що контроль діяльності громадських організацій може бути як зовнішній (з боку державних органів), так і внутрішній – контроль керівництва організації (відповідає не лише за особисту діяльність, але і за стан справ у громадській організації). Тобто функція контролювання покликана забезпечити своєчасну оцінку діяльності організацій та доцільності втручання у їх роботу. Виділяють також певні форми й сфери державного контролю щодо громадських організацій: попередній контроль статутної документації; вибірковий контроль у фінансовій сфері; вибірковий контроль за виконанням встановлених норм та стандартів; вибірковий контроль дотримання положень Конституції та законів України при здійсненні будь-якої громадської (публічної) діяльності; контроль діяльності громадської організації за наявності достатніх для цього підстав. Водночас суцільний контроль за громадськими організаціями не вважається доцільним, а увага у більшості випадків приділяється контролю вибіркового [6, с. 91-96].

Активність розвитку громадянського суспільства в Україні досліджується різними аналітичними організаціями. Такий розвиток нерозривно зв'язаний з можливістю громадян впливати на державні рішення та реалізовувати право на

участь у місцевому самоврядуванні на рівні територіальних громад. До організацій (інститутів) громадянського суспільства відносяться: громадські об'єднання, релігійні організації, благодійні організації, творчі і професійні спілки та їх об'єднання, організації роботодавців та їх об'єднання, асоціації, органи самоорганізації населення тощо [7].

Також зауважимо, що українці низько оцінюють розвиток громадянського суспільства – лише 10% називають розвиток високим. При цьому понад 85% не є членами жодних громадських об'єднань, а за останні роки стабільним є лише показник щодо волонтерської діяльності (рис. 3).



Рис. 3. Показники розвитку громадянського суспільства за даними опитування Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва

Джерело: побудовано автором на основі [8]

За результатами опитування представників різних громадських організацій аналітиками було сформовано певні проблеми громадського сектору: 1) створення «кишенькових» громадських організацій (при органах влади, партіях, олігархах) – 75%; 2) залежність діяльності громадських інституцій від донорів – 68%; 3) слабкий зв'язок громадських організацій із громадою (54%); 4) відсутність солідарності, конфліктність, нездатність знаходити порозуміння

(50%); 4) амбіційність при відсутності потрібного рівня кваліфікації та знань, небажання вчитися (47%). Зазначимо, що на рівні територіальних громад така проблематика може проявлятися більш актуально, відповідно до особливостей території.

У таблиці 1 представлено статистичні дані щодо кількості юридичних осіб за окремими організаційно-правовими формами господарювання станом на 1 січня 2020 року. Протягом 2020 року територіальними органами Міністерства юстиції України було зареєстровано 4285 громадських об'єднань.

Таблиця 1. Кількість юридичних осіб за організаційно-правовими формами господарювання

Організаційно-правова форма господарювання	кількість
громадська організація	88882
громадська спілка	1718
релігійна організація	26347
профспілка, об'єднання профспілок	28486
творча спілка (інша професійна організація)	317
благодійна організація	19112
об'єднання співвласників багатоквартирного будинку	32700
орган самоорганізації населення	1614

Джерело: сформовано на основі [9]

Шляхом дослідження динаміки кількості утворених громадських об'єднань, інших громадських формувань, друкованих засобів масової інформації тощо, оцінюють стан розвитку громадянського суспільства. У 2020 році найвагоміша частка загалу зареєстрованих громадських формувань належить громадським об'єднанням і з року в рік збільшується їх кількість. Зауважимо, що лише за кількістю громадських утворень не можна чітко стверджувати про наявність розвитку, оскільки важливим аспектом залишається рівень залучення громадськості до діяльності таких інститутів.

Отже, розвиток територіальних громад у майбутньому має стати не лише процесом надання певних видів послуг чи утворення громадських організацій із залученням до їх діяльності більшого кола громадян, а й системою дієвої громадської активності в різних умовах, що склалися в зовнішньому чи внутрішньому середовищі та, які призводять до відповідних змін. Зазначеного можна досягти шляхом впровадження у публічно-управлінські процеси *менеджмент громадської активності*, який сприятиме утворенню певних «містків» для формування ефективних шляхів подальшого розвитку територіальних громад.

На процес утворення таких «містків» значно впливає й місцева філантропія (складові: ресурси, спроможність, довіра), оскільки вона сприяє отриманню позитивних результатів розвитку. Деякі практики прирівнюють місцеву філантропію до колективного пориву (організаційна форма). А основі місцевої філантропії закладено набір гіпотез про те, як домогтися результатів, що одночасно важливі для мешканців, донорів, практиків. Логіка полягає в тому, що в умовах, коли громадськість відчувають себе співінвесторами розвитку, вона більше дбає про майбутні результати, а якщо, до того ж використовує власні ресурси, то відносини починають наближатись до партнерських [4, с. 65-67]. У такому випадку локальним отримувачам доведеться звітувати та відповідати за отримані результати перед громадою, що сприятиме розвитку у продуктивному напрямі.

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Сучасні питання, які стосуються розвитку територіальних громад можна сформулювати наступним чином: Чи знає громада про актуальні проблеми своєї території? Які шляхи населення може запропонувати для їх вирішення? Що саме здатна зробити громада для вирішення важливих проблем? Однак, постійно виникають нові можливості для розвитку, до територіальних громад висуваються якісно нові вимоги. Отже, розвиток територіальних громад варто розглядати у контексті розбудови громадянського суспільства. Зазначене спрямовує на посилення мотивації до активних дій громадськості у питаннях

розвитку територіальних громад з метою підвищення якості життя. Тож, варто додатково звернути увагу на збільшення ролі неурядових громадських організацій у процесах розвитку територіальних громад. Зазначене, дозволяє зауважувати про доцільність впровадження у публічно-управлінські процеси менеджменту громадської активності, який покликаний сприяти утворенню «містків» для формування ефективних шляхів подальшого розвитку територіальних громад.

Література

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Беновська Л. Територіально громада як суб'єкт регулювання розвитку територій: теоретичні аспекти. *Регіональна економіка*. 2018. №1, с. 30-39
3. A for Active Citizenship. Participation Dictionary. URL: <https://participationdictionary.wordpress.com/2014/04/25/a-for-active-citizenship/>
4. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія / за ред. Кравціва В. С., Сторонянської І. З. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України, 2020. 531 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).
5. Explore the 2021 Social Progress Index Map. Social Progress Imperative. URL: <https://www.socialprogress.org/?tab=2&code=UKR>
6. Шуміло О. М., Кравчук Н. Ю. Роль неурядових організацій у становленні та розвитку правозахисного руху (приклади успішного правозахисного активізму). Навчальний посібник. Київ. 2018. 227 с.
7. Розвиток інститутів громадянського суспільства у 2020 році. Офіційна вебсторінка Міністерства юстиції України. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/rozvitok-institutiv-gromadyanskogo-suspilstva-u-2020-rotsi>

8. Зайченко С. Громадянське суспільство України: цифри і факти. Український інформаційний портал «Громадський простір». URL: <https://www.prostir.ua/?news=hromadyanske-suspilstvo-ukrajiny-tsyfry-i-fakty>

9. Державна служба статистики України. URL: https://ukrstat.gov.ua/edrpoу/ukr/EDRPU_2020/ks_opfg/ks_opfg_0120.htm

References

1. Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed 25 April 2024).

2. Benovs'ka, L. (2018) , “Territorial community as a subject of regulation of territorial development: theoretical aspects”, *Rehional'na ekonomika*, vol. 1, pp. 30-39

3. Participation Dictionary (2014), “A for Active Citizenship”, available at: <https://participationdictionary.wordpress.com/2014/04/25/a-for-active-citizenship/> (Accessed 25 April 2024).

4. Kravtsiva, V. S. and Storoniants'koi, I. Z. (2020), *Terytorial'ni hromady v umovakh detsentralizatsii: ryzyky ta mekhanizmy rozvytku* [Territorial communities in the context of decentralization: risks and mechanisms of development], Dolishnyi Institute for Regional Studies of the National Academy of Sciences of Ukraine, Lviv, Ukraine, pp. 57-72.

5. Social Progress Imperative (2022), “Explore the 2021 Social Progress Index Map”, available at: <https://www.socialprogress.org/?tab=2&code=UKR> (Accessed 25 April 2024).

6. Shumilo, O. M. and Kravchuk, N. Yu. (2018), *Rol' neuriadovykh orhanizatsij u stanovlenni ta rozvytku pravozakhysnoho rukhu (pryklady uspishnoho pravozakhysnoho aktyvizmu)* [The role of non-governmental organizations in the formation and development of the human rights movement” (examples of successful human rights activism)], Kyiv, Ukraine, pp. 91-96.

7. Official website of the Ministry of Justice of Ukraine (2021), “Development of civil society institutions in 2020”, available at:

<https://minjust.gov.ua/news/ministry/rozvitok-institutiv-gromadyanskogo-suspilstva-u-2020-rotsi> (Accessed 25 April 2024).

8. Zajchenko, S. (2018), "Civil society in Ukraine: figures and facts", Ukrainian information portal "Public Space", available at: <https://www.prostir.ua/?news=hromadyanske-suspilstvo-ukrajiny-tsyfry-i-fakty> (Accessed 25 April 2024).

9. State Statistics Service of Ukraine (2020), "The number of legal entities by organizational and legal forms of business", available at: https://ukrstat.gov.ua/edrpoj/ukr/EDRPU_2020/ks_opfg/ks_opfg_0120.htm (Accessed 25 April 2024).

Стаття надійшла до редакції 02.05.2024 р.