

**В'ячеслав Шарий,**

кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри державного управління  
і менеджменту НАДУ

## **Реалізація органами місцевого самоврядування і територіальними громадами України державної політики**

У статті досліджується процес реалізації органами місцевого самоврядування і територіальними громадами України державної політики. Особливу увагу приділено вивченню інтересів територіальних громад у муніципальній економіці.

*Ключові слова:* місцеве самоврядування, територіальні громади, муніципалізація, державна політика.

This article examines the process of implementation by local authorities and the territorial communities of Ukraine state policy. Special attention is paid to the interests of territorial communities in the municipal economy.

*Key words:* local government, territorial communities, municipalization, state policy.

*Постановка проблеми в загальному вигляді.* Визнання місцевого самоврядування особливою формою влади та специфічним суспільним інститутом означає, що поряд із особистим інтересом кожної людини, а також державним інтересом існує ще й колективний інтерес територіальної (місцевої) громади (спільноти). Інтерес територіальної громади полягає в забезпеченні сприятливих умов спільного проживання людей на відповідній території. Оскільки населення та обрані ним органи місцевого самоврядування добре розуміють, як доцільніше організувати життя територіальної громади та вести справи, то визнання державою (владою) місцевого самоврядування підтверджує важливість місцевих інтересів у реалізації державної політики.

У сучасній науці суспільство поділяють на три основних сектори, кожному з яких притаманні відповідні функції. Так, сектор “влада” здійснює політичну функцію. Сектор “бізнес” виконує господарську функцію. Сектор “громадянське суспільство” виконує функцію самоорганізації громадян для

вирішення значущих соціально-економічних завдань, що потребують спільних зусиль. Отже, як державна влада, так і територіальні громади мають обопільний інтерес – спільне управління соціально-економічними процесами для досягнення поставлених цілей у загальній системі реалізації державної та муніципальної політик.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Серед досліджень і публікацій у цьому напрямі відомі праці вітчизняних учених щодо перспектив формування нової державної регіональної політики В.Куйбіда; стосовно проблемних питань удосконалення інституційних засад здійснення регіональної політики В.Нудельман; з методів і форм партнерських відносин громадських організацій з органами публічної влади М.Корецький, а також праці інших науковців.

Вивченню проблем реалізації органами місцевого самоврядування державної політики присвячені праці російських науковців Р.Бабуна, В.Б.Зотова, О.М.Роя. Значну увагу дослідженню територіальних інтересів соціальних суб'єктів приділив російський соціолог І.П.Рязанцев.

*Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття.* Малодослідженими залишаються процеси, пов'язані з адаптацією учасників реалізації державної політики (органів державного управління, місцевого самоврядування, територіальних громад) до умов і завдань, які необхідно вирішити, з умінням узгоджувати власні інтереси та формувати партнерські відносини.

*Формулювання цілей статті (постановка завдання).* Метою статті є дослідження особливостей реалізації органами місцевого самоврядування, а також територіальними громадами України державної політики.

*Виклад основного матеріалу дослідження.* Один із найбільш відомих російських лібералів ХІХ ст. Б.Н.Чичерін зазначав, що в історії немає раз і назавжди встановленої форми політичної влади, оскільки зі зміною економічних умов змінюється й сама форма держави. На його думку, місцеве самоврядування є організацією суспільства і перше його правило полягає в тому, що місцеві установи мають ґрунтуватися на тих засадах, що й суспільство. Він запозичив у німецьких учених положення про “власне” та “передоручене відання”, розподіл компетенції спільноти (общини) на державні та місцеві справи, а

також сприйняття спільноти як корпоративного союзу, що був попередником виникнення держави [2, с. 32].

При цьому важливо згадати про громадівську теорію, що виникла в Бельгії, основні положення якої були сформульовані в 1808 р. німецьким ученим Р.Гнейстом. Відповідно до цієї теорії, що була практично реалізована в Пруссії, держава брала на себе обов'язок не придушувати діяльність та ініціативи громадських організацій. Природним правом громади визнавалося право на самоуправління. Одним із положень цієї теорії стало приєднання до трьох визнаних гілок державної влади (представницької, виконавчої та судової) ще й общинної (комунальної). Виходячи із цього зазначалося, що держава не утворює комунальної структури, а лише визнає сам факт її існування. Община (громада) ґрунтується на власних силах, а також має право на самостійне та децентралізоване існування.

Ґрунтуючись на цьому, сутність громадівської теорії полягала у відокремленні місцевих спільнот від держави, а також протиставленні громадських інтересів політичним. Як основоположна риса місцевого самоврядування висувався її недержавний та переважно господарський зміст. Тобто місцеве самоврядування розглядалося як вираження здатності місцевих спільнот розвиватися відповідно до власних цілей й завдань.

У другій половині ХІХ ст. громадівська теорія поступилася державній теорії самоуправління, що передбачала передачу місцевому самоврядуванню частини державних повноважень, а також залучення місцевих жителів до служби державним інтересам і цілям. Наприклад, російський учений Н.І.Лазаревський визначав місцеве самоврядування як “децентралізоване державне управління”, за якого самостійність місцевих органів забезпечується системою юридичних гарантій, які, створюючи дійсність децентралізації, забезпечують поточний зв'язок органів місцевого самоврядування з відповідною місцевістю та її населенням.

Ще один російський дослідник А.Д.Градовський вважав, що особливих місцевих справ і питань не існує, оскільки всі справи (як ті, що перебувають у віданні місцевого самоврядування, так і ті, що входять в компетенцію держави) мають державний статус. Якщо держава передає частину власних повноважень до відання місцевого населення, то це означає, що громада має діяти на правах органу державної влади. Отже,

органи місцевого самоврядування не можуть не виконувати функцій органів державної влади [3, с. 162].

Поширенню державницької теорії самоврядування сприяли процеси урбанізації та індустріалізації кінця XIX – початку XX ст. Швидке зростання міст зумовлювало залучення значних обсягів інвестицій до таких сфер, як житлове будівництво, водопостачання, електропостачання, каналізація, транспорт та ін. Концентрація промисловості у великих міських центрах, досягнення науково-технічного прогресу, розвиток внутрішньої та зовнішньої торгівлі зробили окремі територіальні громади залежними як від загальнодержавного політичного курсу (державної політики), так і від стану справ у інших територіальних громадах.

Юридична теорія самоврядування ґрунтувалася на відхиленні протиставлення комунального та політичного управління. На Заході її прихильниками були відомі вчені Г.Еллінек, Е.Мейер, а в Росії Н.М.Коркунов та Б.Н.Чичерін. Зазначалося, що політичні витоки юридичної теорії самоврядування втілюються в урядово-бюрократичному апараті, а общинні (комунальні) – в місцевому представництві. Наділення широкими повноваженнями місцевих представництв посилює державність, встановлюючи баланс влади між державою та суспільством. Відносини держави та спільноти оформлюються як юридичні [5, с. 62].

Формування в системі пріоритетів державної політики перспектив розвитку місцевого самоврядування ставить питання про необхідність розроблення принципів і методів реалізації політики на територіальному рівні як інструменту професійного регулювання відповідних процесів, що відбуваються. Практика переходу України до масштабної програми розвитку територій за розмежування повноважень між різними рівнями державного управління позначила низку глибоких проблем, що в сукупності склали проблемне поле для трансформування системи місцевого самоврядування в діючий механізм економічної політики держави. До основних із них належать: замкнутий і відносно незалежний від середовища зміст функціонування територіальних господарств, насамперед у містах і селищах; передача державою у виключну компетенцію територіальних громад (місцевого самоврядування) переліку специфічних функцій, що формують систему цілей і завдань у діяльності

місцевої представницької влади (власні самоврядні повноваження); розподіл повноважень між органами державного управління та місцевого самоврядування з установленням пропорції відповідальності.

Загострення цих проблем сприяло виникненню політики “муніципалізації”, що передбачає закріплення за органами місцевого самоврядування прав і обов’язків щодо підтримання життєво важливих функцій територіальних громад. Її джерелом є господарська система території, що вимагає щільної взаємодії між населенням і підприємствами, які діють у сфері задоволення поточних першочергових потреб територіальної громади. Для цього необхідна відповідна концентрація влади у сфері регулювання такої взаємодії.

Російський учений Л.А.Велихов виділяв три форми процесу муніципалізації: принцип чистих витрат, коли всі послуги муніципального сектору здійснюються на безкоштовній основі; принцип зборів, за дотримання якого витрати муніципального сектору відшкодовуються за рахунок споживачів послуг за ціною їх реальної собівартості; приватногосподарський принцип, що передбачає одержання від діяльності підприємства на муніципальному ринку нормального господарського прибутку [4, с. 126].

Наприклад, кампанія приватизації, що здійснювалася в країнах Східної Європи упродовж 1991-1994 рр., загострила увагу до муніципального сектору економіки, який і до цього часу ще не сформувався. Доцільність його збереження та посилення обґрунтовувалася низьким рівнем готовності приватних підприємств працювати в умовах ринку, що недостатньо розвинений через низький платоспроможний попит, який не сприяє прийнятній рентабельності, а також ефективності підприємств. Через це органи державної влади були змушені спрямовувати значні суми цільових коштів на підтримання муніципального сектору економіки.

Серед його основних особливостей слід відмітити такі: під час створення підприємства в цьому секторі ніколи не ставлять за мету одержання високого прибутку; сфера діяльності цього сектору жорстко обмежена законодавством; прибутки, доходи або власність, що одержуються, не можуть бути розподілені ні повністю, ні частково між особами, які причетні до цієї організації.

Британський учений Т.Байрон виділяє п'ять груп підприємств, галузева належність яких найбільш суттєво впливає на базові напрями процесу муніципалізації: захисні підприємства, що здійснюють захист прав та інтересів населення, яке проживає на відповідній території; підприємства, які забезпечують умови життєдіяльності, діючи на об'єктах муніципальної форми власності та орієнтуючись на підготовку й підтримання суспільно значущих об'єктів (житлових комплексів, промислових і санітарних зон, доріг тощо); рекреаційні підприємства, які спеціалізуються на благоустрої населених пунктів, озелененні вулиць, створенні культурно-просвітницької мережі, туристичному обслуговуванні та ін.; підприємства, що задовольняють індивідуальні потреби населення в освіті, зайнятості, охороні здоров'я тощо; комунальні підприємства, які діють на ринку житлово-комунальних послуг і забезпечують формування та підтримку місцевої інфраструктури (споживчий ринок, автостоянки, гаражі, земельні ділянки та ін.) [3, с. 168].

Зазначені категорії підприємств позначають пріоритетні, з точки зору муніципального інтересу, сфери економіки, що мають локальний масштаб. Нерідко науковці зазначають, що стратегічним напрямом розвитку міст і сіл в ідеалі є суцільна приватизація підприємств, які діють на муніципальному ринку. Проникнення приватного бізнесу в муніципальний сектор економіки свідчить про його привабливість для інвестицій і, як наслідок, це сприяє розвитку місцевої інфраструктури. Проте слід зазначити, що галузі, які утворюють муніципальний сектор економіки, відрізняються головним чином тим, що на їх послуги існує стійкий і добре прогнозований попит. Отже, головною причиною сучасного кризового стану муніципальної економіки є локальність територіальних ринків. Через це кошти, які заробляють резиденти, настільки незначні, що не дають можливості забезпечувати ефективний попит на продукти та послуги місцевих компаній.

Виходячи з цього ефективність муніципальної економіки є складним поняттям і ґрунтується на довготерміновій перспективі повернення вкладених коштів. Часовий фактор зумовлює розрив у механізмі “витрати – випуск – прибуток” у другій ланці цього циклу, коли відбувається розбалансування взаємин між виробниками та споживачами. Одна з основних функцій муніципалізації полягає в подоланні цього розриву, а також

вирівнюванні суб'єктів ринку щодо їх можливостей, створення умов справедливого соціального та економічного порядку в суспільстві. Наприклад: утворення контрольованих ринків, що забезпечуватимуть максимальне зближення виробника та споживача послуг; створення умов для захисту конкурентного середовища у важливих галузях муніципальної економіки шляхом адміністративного регулювання; розроблення соціокультурної та науково-освітньої інфраструктури муніципальної освіти, що забезпечить місцевий ринок праці кваліфікованою робочою силою; створення замкнутої енергетичної та сировинної системи, саморегульованої та контрольованої з єдиного центру. Реалізація цих напрямів є тривалим процесом і може включати багато різних форм, зорієнтованих на задоволення базових потреб людей за місцем проживання, а також створення сприятливих умов для трудової діяльності територіальних громад.

Будь-яке територіальне утворення зберігає свій статус доти, поки існує населення, яке його представляє. Громада бере участь у формуванні виборних органів влади, а також є головним джерелом наповнення доходної бази місцевого бюджету. На думку російського вченого О.М.Роя, територіальна громада є структурно неоднорідним утворенням, яке набуває визначеності лише на період проведення суспільно значущих заходів: виборів, збору податків, одержання соціальних субсидій тощо [3, с. 162]. На цей період населення набуває структури, що враховується органами влади під час вироблення власної політики. У процесі взаємодії із владою населення позначає свій статус через різноманітні форми, що виражають спільність ціннісних орієнтацій та інтересів різних соціальних груп.

Проте, на нашу думку, територіальна громада є складним структурованим утворенням і бере участь у розробленні притаманної для цього територіального утворення соціальної та економічної політики через особливі форми. Найбільш значущою серед них є виборча система. Серед інших слід виділити: участь населення у громадських акціях; поведінку на споживчому ринку; міграційні процеси тощо.

Таким чином, громада є активною силою, яка визначає політичний зміст місцевої влади, а також сутність соціально-економічних і суспільно-політичних процесів на відповідній території. Участь населення як структурний елемент системи

муніципального управління можна виразити у вигляді двох груп показників: статичних і динамічних.

До статичних показників належать: демографічна структура; етнічний склад; структура зайнятості; рівень безробіття; рівень і якість життя та ін. До динамічних слід віднести: міграційне сальдо; природний приріст; темпи безробіття; показники народжуваності та смертності тощо.

Територіальна громада складається з окремих індивідів і груп, які по-різному уявляють власне місце в соціально-економічній структурі відповідної території. Вони мають власні політичні симпатії, проживають у різних соціальних мікросередовищах і мають особливі уявлення про життя. Люди змінюють місце проживання, підвищують свій соціальний статус, змінюють індивідуальні політичні прихильності. Ці фактори, що діють в умовах демократичної держави, справляють суттєвий вплив на зміст систем державного управління та місцевого самоврядування.

Виходячи з цього державному рівню відповідає категорія “народ”, регіональному – “суспільство”, а місцевому – “громада”. На нашу думку, населення територіального утворення можна умовно поділити на види, які відповідають рівням у системі муніципального управління.

В основу такого поділу закладено критерій внутрішньої відповідності інтересів людей, які належать до конкретної групи, залежно від її масштабів, а також кількості умовних і безумовних розмежувань між ними. Громада виражає вищий ступінь цієї відповідності, а тому саме тут можлива форма самоврядування людей, яка підкріплюється незначними масштабами території, що займає відповідна громада.

Цікавою є думка західного дослідника Ф.Тенніса, який зазначає, що суспільство покоїться на суспільному розподілі праці, що склався, а також є особливим атрибутом регіону як господарюючого суб'єкта в системі економічних відносин країни. Народ – це категорія інтегрованої на основі національної ідеї населення, яке представляє єдину державу на ґрунті консолідації приватних інтересів окремих осіб і груп у межах державних кордонів [5, с. 163].

Виходячи з цього слід зазначити, що по відношенню до місцевої влади населення може виступати в таких організаційних формах: політичні партії та рухи, які становлять найбільш



активну частину територіальної громади й зорієнтовані на досягнення цілей і завдань стратегічного розвитку відповідної території, а також держави в цілому. Для цього люди формально чи неформально включаються до політичних процесів, виступаючи на підтримку окремих лідерів і програмних пріоритетів; громадські організації, які є спільнотами людей, об'єднаних за різними соціальними та економічними ознаками, зареєстрованими в установленому порядку, здійснюючи діяльність відповідно до статусу; соціально-демографічні групи як спільноти громадян, об'єднані за різними соціальними та демографічними ознаками (стать, вік, обмежені можливості, соціальний статус та ін.) для відстоювання своїх інтересів (пенсіонери, інваліди та ін.); житлові асоціації та об'єднання, що є інтегрованим виразником інтересів мешканців за мікротериторіальною ознакою, утворені для раціональної організації надання (одержання) житлово-комунальних послуг у районі їх безпосереднього проживання; професійні групи людей, які об'єднані на основі належності до певної професійної групи, інтереси якої недостатньо захищені на відповідному територіальному (місцевому) рівні (приватні підприємці, транспортники, шахтарі та ін.); аномальні групи людей, до яких, наприклад, належать тимчасово ізольовані від суспільства особи внаслідок їх девіантної поведінки.

Ураховуючи це, слід констатувати, що населення не можна розглядати поза його оточенням. Кожному виду населення притаманне відповідне середовище, яке є унікальним поєднанням елементів його оточення, у взаємодії з якими населення здатне збільшувати свою чисельність, посилювати власний вплив на природні об'єкти, а також визначати особливості своєї структури відповідно до ситуації, що складається в оточуючому середовищі.

Як зазначають західні науковці, форми реакцій соціальних груп на фактори зовнішнього середовища установлює соціально-екологічний тип території (показник міграційної привабливості території), що визначає процеси її промислової та сільськогосподарської освоєності, а також заселеності й забудованості. В основу диференціації соціально-екологічних типів закладено здатність території, з точки зору її освоєності та благоустрою, задовольняти потреби та очікування людей. При цьому соціальні потреби та очікування можуть бути представлені

через різні види попиту на об'єкти зовнішнього середовища, здатні забезпечити привабливість території для можливих міграцій. Попит виражається через потреби людей в житлі, праці, соціально-побутовій інфраструктурі, екологічних умовах оточуючого середовища, можливостях відпочинку тощо [1, с. 165].

Виходячи з цього слід виділити генеруючий, поглинаючий і відштовхувальний типи територій. Генеруюча здатність проявляється через можливості прикладення ділової та трудової активності на відповідній території. Наприклад, нові міста (новобудови) мають високу генеруючу здатність, оскільки супроводжують тенденції високої трудової та підприємницької активності.

Поглинаюча здатність ґрунтується на структурі зайнятості, що вже склалася на відповідній території. Завдяки цьому вона залучає населення інших територій, не змінюючи власні зовнішні межі та внутрішню функціональну структуру. Відштовхувальна здатність має негативне значення для міграційних потоків, спрямовуючи їх у бік виходу за межі території.

Кожному соціально-екологічному типу притаманний власний перелік ознак, відповідно до яких визначаються фактичні властивості такої території. Так, соціально-екологічний тип, що сформувався на відповідній території, зумовлює процеси, які відбуваються в межах і за межами громадської системи. Джерелом цих процесів є рівень задоволеності людей умовами власної життєдіяльності, ступінь їх готовності жити та працювати на відповідній території. Споживаючи продукцію чи послуги, люди здійснюють певну дію, ефективність якої можна кваліфікувати лише через певний проміжок часу.

Вивчення динаміки населення через дослідження соціально-екологічних типів території дає можливість органам місцевого самоврядування скоригувати власну економічну політику з урахуванням змін, що відбуваються на відповідній території, а взявши до уваги реакцію населення на фактори середовища – прийняти відповідні рішення і вжити адекватних заходів.

Обов'язковим атрибутом у системі місцевого самоврядування є нормативи, що закладені в основу державної політики вирівнювання соціальної якості територій. Нормативи, які визначають межі функціонування територіальної громади,

слід поділяти на групи: за доходами (заробітна плата, допомоги, пенсії тощо); за забезпеченістю житловою площею, житловими нормами, технічним обслуговуванням житла (температурний режим, наявність води, природного газу тощо); за дотриманням пільг (через інвалідність, втрату годувальника та ін.); за професійною належністю тощо. При цьому відповідні показники можуть бути розподілені на два блоки: матеріально-технічний та функціонально-територіальний. Зміст матеріально-технічного блоку визначається станом комунального фонду: перепис майна, що перебуває у власності територіальної громади (а також контролюється органами державного управління), житловий та нежитловий фонди, торгівельні місця, виробничі об'єкти та ін. До змісту функціонально-територіального блоку належить реалізація функцій життєзабезпечення території, що полягає в економічній і технологічній підтримці об'єктів матеріально-технічної сфери, а також реалізації заходів, що становлять стратегію розвитку територіальної громади.

Саме наявність матеріально-технічної сфери, закріпленої за територіальною громадою у вигляді комунальної власності, є передумовою отримання стабільного доходу, спрямованого на підтримання життєзабезпечення та розвитку відповідної території. Маючи власну матеріально-технічну сферу, територіальні громади беруть участь у реалізації основних напрямів власної політики, представленої у функціонально-територіальній сфері, що відображає повноваження органів місцевого самоврядування з вирішення питань місцевого значення.

Різноманітність цілей, закладених у основу місцевого самоврядування, уніфікується комплексом функцій, що належать до виключної компетенції органів державної влади, які спрямовані на задоволення першочергових інтересів місцевих територіальних громад. Критерієм відбору функцій є муніципальний інтерес, що виступає й способом оцінки управлінських дій з реалізації цілей та завдань розвитку територіальної громади.

Отже, реалізація державної політики на місцевому рівні є управлінням відповідними соціальними спільнотами на основі територіального принципу. Основною її метою є забезпечення оптимальних умов для функціонування та розвитку

територіальних громад, наділених статусом відносно самостійних господарських одиниць.

*Висновки.* Реалізація органами місцевого самоврядування державної політики є сукупністю людських, інституціональних, процесуальних і духовних складових, якими виступають соціальні суб'єкти, інститути, цілі, принципи, методи, інтереси, потреби та інші фактори. Вони сконсолідовані на основі імперативної державної влади для політичного управління економікою, соціальною та іншими сферами суспільного життя.

Власне реалізація державної політики є одним зі способів владної організації суспільства для досягнення та підтримання його цілісності шляхом узгодження інтересів держави й інститутів громадянського суспільства, а також управління спільними соціально-економічними та суспільно-політичними процесами.

При цьому основною метою реалізації державної політики є практична організація життя громадян, розподіл і перерозподіл ресурсів, підтримання порядку, збереження внутрішнього (щодо територіальних громад) та зовнішнього (загального суспільного у масштабах країни) миру шляхом соціально-економічної та суспільно-політичної злагоди (процесу узгодження інтересів).

*Перспективи подальших досліджень* бачаться у вивченні муніципальної політики як системи стратегічного управління самоврядною діяльністю в Україні.

### ***Список використаних джерел***

1. *Гранберг А. Г.* Основы региональной экономики : учеб. для вузов / А. Г. Гранберг. – М. : ГУ ВШЭ, 2001. – 520 с.
2. *Парахина В. Н.* Муниципальное управление : учеб. пособие / В. Н. Парахина, Е. В. Галеев, Л. Н. Ганшина. – М. : КНОРУС, 2007. – 496 с.
3. *Рой О. М.* Система государственного и муниципального управления / О. М. Рой. – 2-е изд. – СПб. : Питер, 2007. – 336 с.
4. Система муниципального управления : учеб. для вузов / под ред. В. Б. Зотова. – 3-е изд. – СПб. : Питер, 2007. – 560 с.
5. *Фатеев В. С.* Менеджмент и региональная политика за рубежом / В. С. Фатеев. – Минск : Наука і тэхніка, 1994. – 260 с.