

РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗДІЙСНЕННІ РЕГІОНАЛЬНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Проаналізовано політичну, правову та фахову літературу з державного управління щодо проблем органів місцевого самоврядування у здійсненні соціальної політики, проаналізовано різні погляди науковців і фахівців на цю проблему.

Political, legal and professional literature is analysed from state administration in relation to the problems of organs of local self-government in realization of social policy, the different looks of workers of researches and specialists are analysed on this problem.

Розбудова української державності за принципами демократії об'єктивно зумовила переосмислення місця й ролі місцевого самоврядування в системі громадянського суспільства, пошук найкращого варіанта моделі організації влади, яка б цілком відповідала сучасним світовим та європейським стандартам, була спрямована на забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини.

У політичній, правовій та в літературі з державного управління досліджуються різні проблеми місцевого самоврядування як механізму здійснення регіональної соціальної політики. Тому теоретичні здобутки у вітчизняній літературі з цієї проблеми значні. На особливу увагу заслуговують такі: остаточно визначений і збагачений понятійний апарат місцевого самоврядування і регіональної соціальної політики, удосконалені їх особливості в різних суспільно-політичних та соціально-економічних умовах та ін. Разом з тим сьогодні в місцевому самоврядуванні існує чимало проблем, які потребують дослідження і вирішення, а саме: впровадження чіткого розподілу влади між державними органами та органами місцевого самоврядування і передачі останнім значної кількості управлінських функцій; удосконалення системи і структури органів місцевого самоврядування; активізація участі населення у вирішенні проблем регіональної соціальної політики і механізмів її здійснення.

Слід зауважити, якщо поняття “місцеве самоврядування” в політологічній та юридичній літературі інтерпретується переважно за допомогою категорії “інтенсивності”, то в дослідженнях з державного управління, на нашу думку, доцільно робити акцент на категорії територіальної громади, яка “виступає первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основою демократичного устрою держави, специфічною формою народовладдя” [7, с. 116].

Сучасна соціальна політика України значною мірою орієнтується на парадигму регіонального саморозвитку, у зв'язку з чим доцільно було б

розглянути більш конкретно деякі підходи до визначення природи місцевого самоврядування і притаманних йому механізмів функціонування в аспекті здійснення регіональної соціальної політики [6, с. 162-163]. Теоретичне обґрунтування інституту самоврядування як механізму здійснення регіональної соціальної політики є основою практичного підвищення її ефективності. Слід підкреслити, що в цілому соціальна політика обмежено чутлива до запитів і очікувань окремих індивідів і найбільш адекватно реагує на потреби й інтереси соціальних груп, верств і окремих прошарків населення на регіональному рівні. Регіоналізація соціальної політики – це “форма, яка дозволяє в межах великого державного формування зберегти історичну різноманітність традицій, звичаїв, культури різних груп і прошарків народу” [4, с. 142-143].

Тому важливою складовою регіональної соціальної політики є інститут місцевого самоврядування, роль і відповідальність якого в рішенні завдань соціальної політики неупинно зростає. Це пов'язано зокрема з тим, що місцевому самоврядуванню притаманне прагнення налагоджувати соціальну політику з урахуванням соціально-економічних умов конкретної території, знаходити можливі альтернативні рішення низки соціальних проблем, здійснювати маневр ресурсами тощо. Місцеве самоврядування в системі соціального управління регіонами покликано забезпечувати комплексне вирішення питань з обслуговування населення і сприяти тим самим досягненню в суспільстві політичної й соціальної стабільності. Слід мати на увазі, що громадяни задовольняють більшість своїх потреб саме “за місцем проживання” [9, с. 30-31].

В умовах реформування українського суспільства, на нашу думку, слід виділити кілька основних напрямків соціальної політики, що потребують першочергового вдосконалення на регіональному рівні і у вирішенні яких зростає роль органів місцевого самоврядування.

1. Контроль за дотриманням законодавства про державні соціальні стандарти і державні соціальні гарантії та прийняття нового закону України про державні соціальні стандарти та гарантії; здійснення адекватних сучасним умовам пріоритетів і соціальних стандартів задоволення тих чи інших потреб населення, на базі котрих відтворюються рівні основних державних гарантій [11, с. 56].

Головними соціальними питаннями місцевого значення виступають питання, пов'язані з наданням послуг населенню, які гарантовані загальнодержавними стандартами (мінімум благ, які мають право отримувати громадяни в межах усієї України незалежно від місця проживання), їх доступність для всіх і адресність. Водночас, на думку територіальної громади і з урахуванням тих соціальних благ, що їх виробляє місцеве населення, деякі види послуг населенню можуть і перевищувати загальнодержавні стандарти, чого не повинна заперечувати держава. У цьому випадку “місцеве самоврядування стає природним і єдиним локальним простором реалізації таких стандартів, а у перспективі і простором репродукування, становлення і розвитку нових соціальних

стандартів” [3, с. 81].

2. Соціальний захист населення як комплексна система організаційно-правових і економічних заходів (соціальне забезпечення, соціальне страхування, соціальна допомога, соціальна підтримка і правовий захист), спрямованих на забезпечення необхідної якості життя кожного члена територіальної громади в конкретних соціально-економічних умовах.

3. Зайнятість населення і регулювання ринку праці, котрі забезпечуються розробкою територіальних програм зайнятості населення, затверджених відповідними районними і обласними радами, а також заходами відносно соціальної захищеності різних груп населення від безробіття [6, с. 87 – 96].

4. Розширення реальних можливостей участі територіальної громади як первісного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень у здійсненні регіональної соціальної політики, вдосконалення механізмів функціонування інституту самоврядування. Важлива роль місцевого самоврядування в системі регіональної соціальної політики пояснюється тим, що воно створює сприятливі умови для забезпечення життєвих інтересів населення і здійснює превентивні заходи щодо його соціального захисту [Там само, с. 108 – 113].

Сучасні західні концепції та уявлення про місцеве самоврядування виходять з ідеї оптимальної та ефективної організації системи соціального управління на макро- і мікрорівнях суспільного життя. При цьому найхарактернішою політичною формою реалізації самоуправлінських засад визнається демократія. Слід також мати на увазі, що демократія являє собою політичну форму організації влади в державі, тоді як самоврядування орієнтоване на громадські засади самоорганізації. Тобто місцеве самоврядування є досить специфічним соціальним інститутом управління, сутність якого полягає у своєрідності й самостійності, яка фактично залежить від системи державних нормативно-правових актів, котрі його регламентують. Звідси поява нового суб'єкта в системі соціального управління – територіальної громади. Таким чином, між демократією як формою організації влади державного управління і місцевим самоуправлінням є нерозривний зв'язок і істотні відмінності, щоправда, формального характеру, які полягають в тому, що самоврядування – поняття більш широке, ніж демократія, як за своєю природою, так і за своєю історичною роллю, завданням та методами здійснення [11, с. 58].

Участь громадян у функціонуванні демократичних систем управління стає реальною тоді, коли індустріальне суспільство після фаз “класичного” і монополістичного капіталізму вступило в соціальну фазу розвитку, якій притаманні високий ступінь державного і суспільного регулювання, соціальна спрямованість політики, широке розповсюдження всіляких соціальних програм, ініціатив, гарантій, великий ступінь соціальної захищеності, високий рівень і якість життя. Головним суб'єктом

соціальної політики на цій фазі виступає соціальна держава, яка спирається на широку соціальну основу і здійснює активну політику, спрямовану на підвищення, стабільне забезпечення життєвого рівня населення, захист і реалізацію прав і свобод громадян [6, с. 8 – 16].

Ці положення зафіксовані в Конституції України, де в ст. 1 зазначено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Ця теза отримала подальший розвиток у ст. 3, де зазначено: “Людина, її життя, здоров’я і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави” [1]. Саме такими якостями характеризується громадянське суспільство, яке, будучи незалежним від держави, спільно з нею формує розвинені правові відносини, взаємодіє задля спільного добра.

Віддаючи належне теоретичному та практичному значенню досліджень вітчизняних та закордонних учених, необхідно зазначити недостатній рівень розробленості проблеми концептуальних моделей організації влади на місцях, зокрема дослідження місцевого самоврядування в аспекті механізмів здійснення регіональної соціальної політики, налагодження партнерських відносин між органами державної влади, з одного боку, та територіальними громадами, органами місцевого самоврядування – з іншого. Тому доцільно було б більш конкретно розглянути деякі концептуальні моделі та базові категорії місцевого самоврядування, пов’язані із його теоретичними і соціальними аспектами, враховуючи світовий досвід і специфіку трансформаційного етапу.

Ситуація, що виникла в Україні в трансформаційний період, визначається постійним пошуком у процесі державотворення власних шляхів до формування місцевого самоврядування, які б враховували особливості менталітету Українського народу і водночас орієнтувалися на світовий досвід.

Наявність різних концептуальних підходів до розуміння сутності місцевого самоврядування пов’язана з неоднозначним визначенням джерела та природи тієї влади, яка здійснюється територіальними громадами і вибраними ними органами, а також взаємодією місцевого самоврядування з органами державної влади. Поняття “місцеве самоврядування” є неоднозначним та багатоплановим, тому в концепціях різних авторів мають місце різні його інтерпретації, яких на сучасному етапі налічується понад 30. Виходячи з того, що історично під місцевим самоврядуванням розуміється місцеве управління, самостійно здійснюване населенням певної територіальної одиниці, суть місцевого самоврядування можна зрозуміти, лише розібравшись у природі влади, здійснюваної територіальними громадами [11, с. 62-63].

Наприклад, державницький аспект самоврядування розглядався певною кількістю вчених, які вважали, що “в умовах сучасної демократичної держави, в якій уся повнота влади належить народу, місцеве самоврядування не може бути нічим іншим як формою

децентралізації державної влади на рівень таких громадських суб'єктів, якими є територіальні колективи громадян та ті органи, які вони обирають" [5, с. 55].

У працях дослідників другої половини 90-х рр. ХХ ст. робився акцент на самоврядні засади в місцевому управлінні як прояв певних "природних" прав, що властиві місцевим громадам, уповноважених самостійно вирішувати різноманітні питання повсякденного життя [9, с. 127]. Такої ж думки додержуються і деякі інші фахівці, які зазначають, що ідея місцевого самоврядування полягає в найширшій можливості місцевих (територіальних) громад (а не адміністративно-територіальних одиниць) самостійно вирішувати питання свого життя відповідно до Конституції і законодавства України [8, с. 224].

Саме тому, другий підхід до інтерпретації сутності місцевого самоврядування базується на намаганні авторів розвести поняття "місцевої державної влади" та "місцевого самоврядування", зазначивши ними дві різні системи, що паралельно функціонують на місцевому рівні. У рамках цього підходу, стверджують фахівці, потребує свого вирішення проблема повноважень між органами місцевого самоврядування й відповідними місцевими державними адміністраціями, надання регіонам більш широких повноважень [7, с. 115]. Держава зі свого боку повинна створити належну правову базу і відповідний політичний клімат, щоб органи місцевого самоврядування одержали необхідну їм повноту влади, а також здатність здійснювати її, керуючись класичним принципом субсидіарності, згідно з яким питання, які можна вирішувати на низових рівнях правління, немає потреби передавати вище. Саме в такому ключі розуміється місцеve самоврядування в Європейській хартії як право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого самоврядування [10, с. 177 – 183].

Отже, як бачимо, сучасна політико-правова і фахова література не може дати однозначної відповіді на запитання про природу місцевого самоврядування: чи здійснюють територіальний колектив і його органи окрему, відмінну від державної влади функцію контролю, чи, навпаки, останні міцно вмонтовані в державний механізм і виконують функції органів держави?

Таким чином, дослідження місцевого самоврядування як механізму здійснення регіональної соціальної політики пов'язано з вивченням передусім самоврядувального потенціалу територіальної громади. Аналіз наукових теорій місцевого самоврядування має своє особливе за змістом навантаження, котре відбиває передусім його функціональний аспект як спроможність територіальних суб'єктів (громад) і сформованих ними органів використовувати свій самоврядувальний потенціал для самостійного вирішення місцевих проблем. Дослідження самоврядувального потенціалу територіальної громади, під яким мається на увазі її здатність і готовність самостійно вирішувати питання власного

життєзабезпечення, є важливою характеристикою територіальної громади як суб'єкта самоврядування.

Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. *Андресюк Б.П.* Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і перспективи. – К.: Стилос, 1997. – 223 с.

3. *Баймуратов М.А., Косей В.С.* Роль територіальних громад в забезпеченні населення мінімальними державними соціальними стандартами // Актуальні проблеми політики: Зб. наук. пр. / Відп. ред. Л.І. Корміч. – Одеса: Астропринт, 1997. – Вип. 1/2. – С. 79 – 81.

4. *Боте М.* Федерация и демократия на форуме юристов // Государство и право. – 1992. – № 4. – С. 142 – 145.

5. *Корнієнко М.* Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні проблеми // Місцеве та регіональне самоврядування України – 1993. – № 1-2. – С. 54 – 58.

6. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні: Монографія / Ю.О. Куц, С.В. Болдирев, А.Є. Тамм; За заг. ред. Ю.О. Куца. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 180 с.

7. Основні напрямки соціальної політики в умовах реформування українського суспільства: Навч. посіб. / В.Г. Бульба, В.П. Єлагін, А.Є. Тамм та ін.; За заг. ред. В.Г. Бульби. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 197 с.

8. *Семів Л.К., Семів Р.А.* Економічні аспекти функціонування місцевого самоврядування // Регіональна політика України: наукові основи, методи, механізми. – Львів, 1998. – Ч. I. – С. 223 – 228.

9. Соціальна політика регіону: Моногр. / В.В. Говоруха, В.Г. Бульба, А.Є. Тамм та ін. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 272 с.

10. *Тамм А.Є., Ріяка В.О.* Роль Ради Європи у забезпеченні прав людини на сучасному етапі: Навч. посіб. – Х.: Видавець Шуст А.І., 2002. – 310 с.

11. *Яценко М.А.* Самоврядувальний механізм здійснення регіональної соціальної політики за умов трансформації українського суспільства: Дис. ... к.соц.н. – Одеса, 2004. – 182 с.

Надійшла до редколегії 1.02.2008 р.