

В'ячеслав Шарий

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ВИРІВНЮВАННЯ ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ ШЛЯХОМ ОПТИМІЗАЦІЇ НЕРІВНОСТІ

*У статті проаналізовано соціальну структуру, інтереси, основні фактори нерівності та соціально-територіальну стратифікацію територіальних громад України. Запропоновано оптимізацію державної політики щодо територіальних громад відповідно до принципу «рівності-ефективності».*

**Ключові слова:** територіальна громада, територіальні інтереси, соціальна структура регіону, соціально-територіальна нерівність.

Постановка проблеми

«Соціальні факти» та «колективні уявлення», що є частиною свідомості будь-якої територіальної громади, детермінують зміст її системи місцевого самоврядування, формуючи її типовість для переважної більшості учасників відповідної соціально-територіальної спільноти. При цьому холистська соціологічна перспектива дає можливість вивчати соціально-територіальну спільноту (територіальну громаду) як цілісний (колективний) соціальний суб'єкт (актора), включеного до інших інтеррегіональних (міжтериторіальних) соціально-економічних, соціально-політичних та соціокультурних інтеракцій, що, водночас, забезпечує завдяки цьому вирішення власних внутрішньогромадівських проблем. При цьому цей підхід дає можливість аналізувати крос-регіональну структуру держави, вироблення її політики стосовно територіальних громад із залученням альтернативних холізму теорій методологічного індивідуалізму, наприклад: біхевіоризму, раціонального вибору, соціальних мереж тощо. Це дає можливість забезпечити синтетичний підхід до вивчення територіальної громади, сприяючи одержанню якісно нового знання про неї.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Звернення до дослідження територіальних громад як і системи місцевого самоврядування в цілому є актуальним, оскільки викликане загальною логікою розвитку систем державного управління та місцевого самоврядування, які, як і будь-які інші знання, відповідають своїм власним законам та рушійним силам і у значній мірі реалізують «соціальне замовлення» суспільства. Серед різних соціально-економічних підходів, що належать до цієї проблематики й розроблених для різних рівнів місцевого самоврядування, можна умовно виділити дві групи: засновані на принципі функціональної інтеграції та теорії просторового розподілу праці, а також теорії, що базується на відносинах «центр-периферія».

Одним із перспективних підходів до регіональних досліджень територіальних громад системи місцевого самоврядування є застосування методології, що ґрунтується на виділенні та вивченні системи «центр-територіальна громада». Нині окремі російські вчені: А. Денсжкін, А. Гайда, С. Вершинін, В. Шульц, а також американські науковці Ю. Хабермас та М. Пусей намагаються створити єдину теорію взаємодії територіальних громад і центру як цілісної системи.

Мета

Метою дослідження є обґрунтування ідеї щодо необхідності переходу від парадигми модерні-

зації, тобто визнання необхідності «підтягування» менш розвинутих територій до рівня більш розвинутих за рахунок індустріалізації, створення «полюсів» зростання до парадигми залежності та взаємозалежності. Виходячи з цього, важливим напрямом дослідження є державна політика щодо вирівнювання потенціалу територіальних громад України шляхом оптимізації нерівності.

Державно-правові інститути України закладають підвалини переходу до диференціації центрального, регіонального та муніципального рівнів управління, реформування регіональної, економічної та соціальної політики.

Як слушно зазначає російський вчений В. Е. Охлопков, політичні інститути обумовлюють поліваріантність соціально-економічних процесів на різних територіях, формування органів державного управління та місцевого самоврядування, що відображається на становищі, а також якості територіальних громад. Економічні інститути безпосередньо впливають на розподіл праці між членами територіальних громад і, власне, територіальними громадами, що обумовлюють соціальний статус особистості, а також процеси соціальної стратифікації в регіонах. Інститут освіти є базисом для соціальної мобільності членів територіальних громад на внутрішньогромадському рівні [3, с. 126].

Нині, соціальна структура територіальної громади регіону в сучасній Україні бачиться автором як специфічне відображення регіональних протиріч, що ґрунтуються на різному рівні розвитку виробничих сил, специфічних територіальних потребах і опосередкованих ними групових (класових) інтересах, які слід розуміти як внутрішні рушійні сили регіонального процесу, що проявляються у конфліктній взаємодії акторів регіонального й субрегіонального рівнів.

Важливу роль при цьому відіграє ідентичність територіальної громади, що є усвідомленням спільних територіальних інтересів, територіальної солідарності, які виникають між членами відповідної соціальної спільноти як продукт відображення в індивідуальній та колективній свідомості особливостей території проживання, територіальних маркерів, територіальної культури, продукуючи «ми-культуру», а також диференціюють індивідів на «своїх» і «чужих» за територіальною ознакою.

Виходячи з цього, спільні інтереси будь-якої територіальної громади зводяться до ефективного екологічного, економічного, соціального, політичного та культурного розвитку. Вони полягають у тому, щоб необхідна частина виробленої нею чи на її території продукції використовувалася для власних потреб. Територіальні громади прагнуть до вибудови відносин з іншими об'єднаннями громадян на більш вигідних для себе умовах, а також намагаються не допустити створення на власній території екологічно небезпечних виробництв.

Сучасні інтереси територіальних громад зосереджуються на збільшенні соціально-економічного потенціалу відповідних територій, розширенні розмаїття робочих місць, зростанні можливостей використання територіальних ресурсів, розвитку соціальної інфраструктури, підвищенні внутрішнього та зовнішнього сполучення територій, поліпшенні соціально-психологічного клімату, включаючи правопорядок і безпеку, а також збереженні природного та культурно-історичного середовища.

Проте визначення інтересів територіальних громад здійснюється через структуру об'єктивуючих їх вимог, що, як правило, можливо, але, водночас, не зовсім коректно, оскільки зміст інтересів відповідних об'єднань громадян суттєво змінюється з часом і не співпадає на різних територіях.

Виклад основного матеріалу

Концептуалізуючи цю категорію, російський науковець І. П. Рязанцев вказує на те, що слід ґрунтуватися на необхідності поділу інтересів територіальної громади на три групи:

- інтереси, що походять від території як атрибута територіальної поведінки індивідів, які є спільними для всіх громад;
- інтереси, пов'язані з особливістю відповідної територіальної громади, що формують у її учасників особливе ставлення до неї;
- інтереси окремих соціальних груп, колективів, мереж, індивідів, які входять до відповідної територіальної громади, тобто, унікальні одиничні інтереси [5, с.176-177].

Проте, якщо повернутися до змісту інтересів територіальних громад в Україні, то виявиться, що майже всі вони характеризують лише перший їх різновид – загальні універсальні інтереси, конкретизовані щодо всієї країни або ж типових територій: села, селища, міста, району міста тощо. Однак у кожному конкретному регіоні відбувається специфічне відображення усіх трьох зазначених різновидів інтересів територіальних громад, що продукує своєрідність їх соціально-територіальної спільноти.

За роки незалежності трансформація соціальної структури територіальних громад України набула специфічних регіональних особливостей:

- вона є наслідком не еволюційного розвитку, а активного впливу та безпосереднього державного регулювання й державного управління;
- суб'єктами трансформації є регіональні політичні та економічні інституції;
- основним продуктом трансформації є зростання диференціації соціальної структури територіальних громад, збільшення соціально-економічного дистанціювання між найважливішими стратами суспільства, а відповідно й об'єднаннями громадян. На регіональному рівні це супроводжується зростанням частки малозабезпечених верств населення, зменшенням чисельності представників середнього класу, виникненням нечисленного шару регіональної еліти, яка наділена суттєвими політичними та економічними повноваженнями;
- на міжтериторіальному рівні – виникнення депресивних (дотаційних) регіонів (територіальних громад), а також регіонів-донорів, соціально-економічна диференція між якими постійно зростає.

Як наслідок, соціально-територіальні відносини є обміном діяльності між територіальними громадами, наслідком якого стає рух територіями громадян, матеріальних і духовних цінностей, а також ресурсів. При цьому соціально-територіальні відносини складаються як безпосередньо між окремими індивідами, групами, колективами, підприємствами, так і опосередковано – через органи місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що виникнення та стійкість внутрішньорегіональних соціально-територіальних відносин є політично раціональними через існування спільних територіальних (громадських) інтересів і необхідність їх відстоювання у взаємодії з іншими територіальними громадами щодо центральної влади.

Економічна взаємодія обумовлена станом територіального розподілу праці, пов'язаного зі специфічними умовами виробництва, ресурсними особливостями відповідних територій. Соціокультурні зв'язки диктуються існуванням регіональної субкультури, родинних, сусідських, конфесійних та інших взаємин. На демографічні

особливості впливають статево-вікова структура, внутрішньорегіональні міграційні потоки, наприклад, між членами міських і сільських територіальних громад [2, с. 95–96].

Проте слід виділити основні фактори нерівності територіальних громад: різне географічне розташування регіонів до політичного центру та сусідніх держав; відмінність кліматичних умов; різниця рівнів економічного розвитку, інтегрованості до українського та світового ринків. На ці об'єктивні фактори накладаються та посилюють їх суб'єктивні аспекти: соціокультурні та поведінкові характеристики територіальних громад (наприклад, активні у економічно розвинутих регіонах і пасивно-споживацькі – у депресивних); міграційні очікування (іміграційні щодо розвинутих регіонів і еміграційні – стосовно периферійних); політика регіональних і місцевих влад (самостійна та динамічна у розвинутих регіонах, а також пасивно-очікувальна у дотаційних). Виходячи з цього, на думку автора, державна політика України щодо розвитку територіальних громад має ґрунтуватися на створенні для них рівних можливостей за збереження соціально-економічної асиметрії регіонів.

При цьому, рівність радянських часів, як і перманентне зростання соціально-економічної нерівності є неприйнятними, оскільки зміна балансу між рівністю та ефективністю на користь одного чи іншого потягне зміщення до авторитаризму колективістського чи елітарного типу відповідно.

На шляху до формування демократичного суспільства, державна політика України має бути зорієнтованою на створення умов для досягнення рівності шляхом оптимізації нерівності, оскільки однією з умов демократії є високий рівень гомогенності суспільства, що означає досягнення гармонії в нерівності або «рівності нерівного». При цьому, одні фактори нерівності нейтралізують негативні прояви інших.

Прямим наслідком соціально-територіальної нерівності є соціально-територіальна стратифікація, що є ієрархізованою системою відповідних територій та їх громад і наслідком виробництва й відтворення соціально-територіальної нерівності [4, с. 121].

До важливих критеріїв соціально-територіальної стратифікації слід віднести політичну диспозицію відповідної території (територіальної громади) у владних ієрархічних системах; рівень економічного розвитку, що характеризує можливість однієї соціально-територіальної спільноти контролювати економічну активність іншої, а також відображає соціально-економічне благополуччя населення і, відповідно – привабливість тієї чи іншої території (територіальної громади).

Якщо до початку ХХ століття соціально-територіальні стратифікаційні системи формувалися локально в різних географічних зонах планети, то нині виникла єдина глобальна система, що охоплює, всі, без винятку, держави, макро- та мікрорегіони, територіальні громади та порівняно невеликі структури у їх складі [1, с. 69].

Провідна роль у цій системі належить мегалополісам, а також столицям і столичним регіонам, регіональним столицям, великим містам та високоіндустріалізованим містам-супутникам, адміністративним і культурним центрам (містам, селищам, селам) та їх територіальним громадам, що акумулюють соціальні блага (підприємства, установи, організації, органи влади).

Щодо України, то їх інтеграція у межах окремого регіону відбувається внаслідок базування економічної діяльності на його природних ресурсах, завдяки включеності до внутрішньорегіонального територіального

розподілу праці шляхом управління органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Територіальні громади різного рівня мають власні статуси в соціальній структурі регіону, виконуючи відповідні соціальні ролі. Водночас, за інтеграції до територіальних громад більш високого рівня (макрорегіон, держава), може виникати ситуація, яка провокує рольовий конфлікт. Наприклад, територіальна громада міста Києва позиціонує себе та відтворює у своїй поведінці внутрішньо суперечливі соціальні практики – одночасно як містян, жителів столиці, українців, європейців.

Отже, відповідно, існуюча в Україні соціально-територіальна стратифікація регіонів і територіальних громад суттєво впливає на розвиток територій, а також їх межканців. Визначальними проявами такого впливу є:

- економічні, що відображають динаміку територіального розподілу праці, напрями руху капіталів, матеріальних ресурсів, робочої сили;
- соціокультурні, що впливають на розвиток системи освіти, зміну структури кваліфікації професійних груп, співвідношення класів і соціальних верств у складі територіальних громад;
- міграційні, які визначають напрями міграційних потоків із соціально-, економічно- та політично-неблагополучних територій з низьким статусом на території з вищим статусом. Наприклад, в Україні – це міграція населення із сільської місцевості до міст.

Отже, науковий соціологічний аналіз соціально-територіальної нерівності та вироблення практичних рекомендацій щодо її зменшення, як і політика центральної й регіональної влад, мають здійснюватися з урахуванням вибору «рівності-ефективності». Сутність її полягає в тому, що досягнення стійкого територіального розвитку можливе шляхом досягнення динамічного балансу між діями, спрямованими на вирівнювання соціально-економічного стану територіальних громад, а також забезпечення ефективності суспільного виробництва.

Проте практика свідчить, що коли увага акцентується на одному із цих аспектів, то в суспільстві виникають і посилюються деструктивні процеси, які (якщо їх не регулювати) можуть призвести до глибоких соціально-економічних криз. Вони виникають через те, що максимальна економічна ефективність об'єктивно передбачає зростання соціальної нерівності територіальних громад, оскільки успішні громади розвиваються за рахунок периферійних, перманентно збільшуючи дистанцію між їх соціально-економічними показниками і, відповідно, рівнем життя населення. Це призводить до загострення соціальної напруженості. І навпаки, прагнення до максимальної рівності територіальних громад тягне економічні втрати, що пов'язані з неекономічним (політичним) змістом перерозподілу прибутків від економічно успішних територіальних громад до депресивних. Як наслідок, знижуються загальні соціально-економічні показники, розвивається стагнація господарства та сповзання до економічної кризи.

✎ Штучно спродукована рівність територіальних громад суперечить об'єктивно сформованій нерівності в регіональному розвитку. Відповідна політика має конструктивістський зміст і передбачає максимально можливе домінування центру над периферією. Проте при цьому територіальні громади повністю не втраять потенціал самоврядного соціально-економічного суб'єкта, оскільки ступінь залежності територіальних громад від центру може бути різною, але, – не абсолютною.

Соціальну структуру територіальних громад можна розглядати як емпірично зафіксовану сукупність соціальних груп і спільнот, які проживають на території відповідного регіону та включених у систему внутрішньо-регіональних відносин і взаємодій шляхом виконання специфічних соціальних, політичних, економічних, а також соціокультурних функцій, які перетворюють регіон у цілісну соціально-економічну систему.

Виходячи з цього, соціально-територіальна стратифікація, як і соціально-територіальна нерівність, яка криється в її основі, має стати предметом глибокого наукового аналізу та об'єктом соціально-політичного конструювання.

*Перспективи подальших наукових досліджень* можуть мати свій розвиток у дослідженні соціальної структури територіальних співтовариств і їх особливостей.

#### Література.

1. *Заславская Т. И.* Социетальная трансформация российского общества: Деятельностно-структурная концепция / Т.И. Заславская. – М. : Дело, 2002. – 509 с.
2. *Ковалев В. А.* Региональная власть и бизнес: проблемы взаимодействия / В. А. Ковалев, П. П. Кротов // Социс. – 2004. – № 7. – С. 95–96.
3. *Охлопков В. Е.* Институциональные основы трансформации социальной структуры региона: к постановке проблемы / В. Е. Охлопков // Социология регионального и городского развития: Сб. статей / под ред. И. П. Рязанцева. – М. : Гаудеамус, 2006. – С. 124–138.
4. *Руткевич М. Н.* Общество как система: Социологические очерки / М. Н. Руткевич. – Спб. : Алетейя, 2001. – 282 с.
5. *Рязанцев И. П.* Социология региона: учебное пособие / И. П. Рязанцев. – М. : КДУ, 2009 – 408 с.

УДК 342.5:316.77

*Вікторія Юрченко*

### ЗАСТОСУВАННЯ КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ УКРАЇНИ – ЗАСІБ ДЛЯ РОЗВИТКУ ДЕМОКРАТІЇ

*В статті розглянуто питання про необхідність застосування сучасних комунікаційних технологій органами державної влади для подальшого розвитку демократії в Україні. Аналізується правова база України в контексті «відкритості» і «прозорості» влади як умова демократизації взаємовідношень «влада – громадянське суспільство».*

**Ключові слова:** комунікаційні технології, розвиток демократії, «відкритість» і «прозорість» влади.

✎ Згідно з Конституцією України наша держава проголошена соціальною, демократичною, правовою державою, що передбачає дотримання в державному управлінні універсальних принципів відкритого уря-