

В'ячеслав Шарий,

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

Сутність муніципальної політики як системи стратегічного управління самоврядною діяльністю

У статті досліджується сутність муніципальної політики як системи стратегічного управління самоврядною діяльністю. Запропоновано переосмислення та обґрунтування підходів до розуміння підпорядкування, участі територіальних громад у розв'язанні місцевих проблем, форм діяльності місцевої влади, змісту прийняття нею рішень, а також розподілу місцевих матеріальних і фінансових ресурсів й їх використання.

Ключові слова: муніципальна політика, місцеве самоврядування, державна політика, територіальні громади.

In article the essence of a municipal policy as systems of strategic management is studied by self-administrative activity. Reconsideration and justification of approaches to understanding of submission, participation of territorial communities in the solution of local problems, forms of activity of local government, the content of acceptance by it decisions, and also distribution of local material, financial resources and their use is offered.

Key words: municipal policy, local government, public policy, territorial communities.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Місцеве самоврядування є складним і багатоаспектним явищем. По-перше, воно має ідеологію, систему світоглядних підходів. Це свідчить, що територіальні громади та обрані ними органи самоорганізації населення можуть самостійно вирішувати частину місцевих справ більш ефективно, ніж держава. По-друге, місцеве самоврядування є формою самоорганізації громадян для вирішення питань місцевого значення. Виходячи з цього воно є частиною громадянського суспільства. По-третє, місцеве самоврядування – це форма публічної влади, її практичної реалізації суспільством.

Відправною точкою управлінської діяльності місцевого самоврядування є формулювання його цілей. У самій управлінській діяльності органів місцевого самоврядування слід виділити законність і доцільність. Дотримання законності є предметом права, а доцільність є прерогативою муніципальної політики як системи постановки та реалізації конкретних цілей для досягнення бажаного стану керованої системи. Виходячи з цього актуалізується дослідження можливості переходу до формування муніципальної політики як системи стратегічного управління самоврядною діяльністю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Як в Україні, так і на

пострадянському просторі проблематика муніципальної політики як форми стратегічного управління самоврядною діяльністю системно не досліджувалася. Водночас слід зазначити, що на увагу заслуговують наукові праці вітчизняних учених В.М.Бабаєва та І.В.Дунаєва, які присвячені аналізу моделей регіональної політики, а також О.С.Ігнатенка та Г.А.Борщ із вивчення сутності муніципальної політики.

Російський досвід вивчення цієї проблематики цінний результатами досліджень таких науковців, як Р.Бабун, В.Іванов, А.Коробова та ін.

У країнах Західної Європи, які мають тривалі традиції самоорганізації та самоуправління населення, розуміння сутності муніципальної політики вивчено більш широко, проте в межах існуючих там моделей місцевого самоврядування. Це зумовлено тим, що місцеве самоврядування наділене відповідними ресурсами та повноваженнями для формування стратегій (цілей), а також їх колективної реалізації. Держава в цьому регіоні вже не має такого традиційно патерналістського значення для суспільства, як у країнах пострадянського простору. Серед західних науковців слід виділити дослідження А.Куклінські, Дж.Колемана, К.Фримена та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття. У вітчизняній практиці під суб'єктами державної політики прийнято розуміти вищі органи влади. Власне ж державну політику реалізують (здійснюють) органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування (в частині делегованих державою повноважень). Водночас місцеве самоврядування також може та має формувати й виконувати власну політику на відповідній території.

Такий підхід вимагає кардинального перегляду всієї ідеології місцевого самоврядування, управлінської технології, практики прийняття рішень і розподілу ресурсів.

Формулювання мети або цілей статті (постановка завдання). Для цього необхідно переосмислити та обґрунтувати: підходи до розуміння підпорядкування; участі територіальних громад у розв'язанні місцевих проблем; форм діяльності місцевої влади; змісту прийняття нею рішень, регламентування тощо; розподілу місцевих матеріальних і фінансових ресурсів; їх використання; вирішення питань функціонування й розвитку, що й становить завдання статті.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Стратегічне планування розвитку муніципальних утворень виникло лише із середини 80-х рр. минулого століття у державах Західної Європи. Перед цим у США методи стратегічного планування були застосовані органами державного управління для створення комплексних соціально-економічних програм розвитку та планування діяльності соціальних і муніципальних служб. Уже недостатньо було залучати на

підвідомчі території будь-які приватні фірми для створення нових робочих місць. Було важливо, щоб ці робочі місця були високооплачуваними, а приватні фірми – конкурентоспроможними та сприяли підвищенню якості життя у відповідній територіальній громаді.

У багатьох сучасних країнах, що розвиваються і не входять до великих міждержавних політичних союзів (наприклад ЄС), ринкова модель регіональної політики все ще може вважатися такою, яка перебуває на етапі свого становлення та є недостатньо розвиненою. Сучасна трансформація ринкової моделі регіональної політики значною мірою зумовлена посиленням глобалізації світової економіки, в умовах якої регіони відмовляються від пасивної стратегії виживання за рахунок підтримки з боку столиці та регіонів-донорів на користь стратегії активного саморозвитку [2, с. 211].

Виходячи з цього, як зазначають вітчизняні вчені О.С.Ігнатенко та Г.А.Борщ, визначення доцільності людської діяльності на місцевому рівні належить до питань муніципальної політики, що є системою постановки та реалізації розмаїття цілей. При цьому метою муніципального управління є досягнення бажаного стану керованої системи [2, с. 219].

Російський учений Р.Бабун розуміє муніципальну політику як систему взаємоузгоджених цілей самоврядної діяльності та механізмів їх реалізації. На його думку, вона ґрунтується на застосуванні владних повноважень, якими наділене місцеве самоврядування. При цьому право виступає обмежувальним фактором, що визначає межі дозволеного в тій чи іншій ситуації. Водночас право не дає відповіді на запитання: що в межах чинного законодавства доцільно робити, а від чого слід відмовитися [1, с. 21].

Основною метою муніципальної діяльності та стратегічним завданням муніципальної політики може бути підвищення якості життя територіальних громад, застосовуючи місцеві ресурси. Критерієм об'єктивної оцінки якості життя є науково обґрунтовані нормативи матеріальних і духовних потреб, а також інтересів людини, які на різних територіях і в різні періоди часу можуть суттєво відрізнятись. Критерієм суб'єктивної оцінки якості життя є сприйняття самим індивідом ступеня задоволення його потреб.

Наприклад, оригінальною є думка російського дослідника Ю.Є.Расова, який зазначає, що конфлікт територіальних громад із системою державного управління виражається у формі протесту проти соціальної політики, яка реалізовується в державі. На його думку, це пов'язано не стільки з реальним соціально-економічним становищем громадян, скільки з проблемою депривації, тобто почуттям невдоволення індивідами власним життям. Цей стан виникає не стільки через те, що люди не володіють чимось бажаним, скільки через те, що сподівання на здобуття бажаного не здійснюються. Виходячи з цього невдоволеність є тим вищою, чим більші сподівання, заохочені порівняннями соціальних суб'єктів між собою, що не збігаються

з реальністю [4, с. 45]. Цей факт пояснює, що громадяни тривалий час здатні терпіти несприятливі соціально-побутові умови, якщо вони охоплюють усю чи більшу частину населення країни (регіону). Вони проявляють невдоволення, перебуваючи у порівняно кращому становищі, коли інші, хто проживає поруч, живуть, на їх думку, краще ніж вони самі.

Отже, інтегральний показник якості життя може бути визначений умовно. Проте можна встановити певну систему локальних критеріїв, які вимірюються й забезпечуються статистичною інформацією. У міжнародній статистиці для цього застосовуються три показники: середня тривалість життя, що характеризує стан здоров'я населення, рівень безпеки, екологічну ситуацію, рівень розвитку масової фізичної культури, спорту та інші критерії; середній рівень матеріального добробуту (валовий внутрішній продукт на душу населення); середній рівень освіченості населення.

За кожним із цих показників можна порівнювати окремі регіони та муніципальні утворення, а також Україну й зарубіжні країни. Внесок органів місцевого самоврядування в підвищення якості життя населення полягає у створенні комфортного середовища проживання на відповідних територіях, а також організації надання відповідних муніципальних послуг.

Водночас важливими є результати досліджень російських науковців щодо схильності населення до соціальних протестів. До таких громадян належать не ті, кому гірше живеться й жилося в матеріальному розумінні, а особи, які зазнали найбільших духовних і матеріальних втрат: пенсіонери; представники раніше престижних, а також високооплачуваних професій та ряд інших категорій населення [5, с. 317]. Це є підтвердженням думки американського вченого Дж.Коулмана, що культура породжує в індивідів конкретні специфічні цінності, які примушують їх діяти в пошуках таких цінностей. Здійснюючи це, вони впливають на суспільство.

Як зазначає Ю.Є.Растов, соціальний протест населення на пострадянському просторі, що можна кваліфікувати як територіальну ознаку політичної поведінки, проявляється в нетрадиційних для західних систем формах: байдужому ставленні населення до здійснення власних громадянських прав і обов'язків; ухилянні та відмові від участі в політичному житті суспільства (територіальних громад), виборах до представницьких органів влади; значному міграційному потоці за кордон; ухилянні від сплати податків, пияцтві, наркоманії тощо [4].

Виходячи з цього, на нашу думку, муніципальну політику слід розуміти та вибудовувати як систему заходів із підвищення якості життя територіальних громад. Це може виражатися через цілеспрямоване регулювання соціально-економічних процесів і суспільних відносин на території муніципального утворення в інтересах місцевого співтовариства шляхом ефективного використання місцевих ресурсів.

Тобто, із соціологічної точки зору, раціональний вибір стосується ситуацій, в яких учасники є взаємозалежними між собою. Враховуючи це, результат для кожного індивіда буде залежати від того, що роблять інші. Учасники приймають і враховують взаємозалежність, що існує між ними, під час вибору стратегії діяльності. Виходячи з цього важливою формою стратегічної взаємодії є колективна дія, в якій суб'єкти мають координувати плани власних дій для того щоб одержати колективні блага для себе.

Підвищення якості життя громадян як пріоритетну мету ставлять перед собою як глава держави й народні депутати, так і Уряд України. Отже, муніципальна влада не повинна (бо й не в змозі) управляти всіма аспектами функціонування самоврядного територіального утворення, оскільки в ньому діють різні самостійні й незалежні один від одного агенти, які мають власні цілі.

Втручання органів місцевого самоврядування в їх діяльність обмежується лише захистом інтересів територіальних громад. Тому муніципальне управління є більш складним і ризикованим видом діяльності, ніж будь-яка інша управлінська сфера, оскільки в ньому прослідковується масштабна залежність муніципальної влади від волі та інтересів населення. Наприклад, система державного управління має потужний апарат, прискіпливо розроблені управлінські процедури, силу примусу, закону, інструкцій. Водночас у місцевому самоврядуванні механізм примусу значно символічніший, оскільки основна управлінська робота сконцентрована в площині методів і способів узгодження інтересів та корпоративної участі в самоврядній (публічній) діяльності.

Проаналізувавши динаміку територіальних громад у їх взаємодії із середовищем, західний учений А.Куклінскі виділив три типи регіонів залежно від ставлення їх населення до інноваційного процесу: креативні та інноваційні; адаптивні; консервативні. Населення регіонів першого типу, демонструючи переважно креативну та інноваційну соціально-економічну поведінку, забезпечує науково-технічний прогрес, формуючи імідж "регіону-ядра". Громади регіонів другого типу проявляють переважно адаптивну соціально-економічну поведінку, якій притаманна здатність широко впроваджувати інновації на етапі їх масового поширення. Це сприяє формуванню регіонів напівпериферійного типу. Водночас територіальні громади, яким властива консервативна поведінка, не приймають багатьох інновацій. Такі території належать до периферійних [6, с. 11].

Виходячи із цього прослідковується кореляція між домінуючою формою соціально-економічної поведінки територіальних громад і типом регіону. Отже, конкретний зміст інноваційної, адаптивної та консервативної форм поведінки територіальних громад має розрізнятися залежно від циклу соціально-економічного розвитку, що проходить у відповідному регіоні.

Слід прислухатися до думки російських науковців В.В.Іванова та А.Н.Коробової, які зазначають, що структура місцевого самоврядування є найбільш консервативною з усіх управлінських систем. Її сприйняття нових цілей, типів завдань і методів роботи досить низьке. Тобто у разі виникнення ситуації, що вимагатиме інноваційного підходу, її розвиток гальмуватиме необхідність виробляти кардинальні зміни в організаційних структурах [3, с. 286].

Таким чином, завдання стратегічного управління на муніципальному рівні можуть бути вирішені лише узгоджено зі стратегічними цілями та завданнями держави. При цьому територіальну соціально-економічну поведінку можна концептуалізувати як взаємодію соціальних суб'єктів (індивідів, груп), а також соціально-територіальних спільнот, які прагнуть: по-перше, раціонально максимізувати переваги, що надає їм відповідна територія; по-друге, узгодити свої дії для досягнення спільної вигоди, поступаючись при цьому власними егоїстичними інтересами.

У зв'язку з цим важливою складовою муніципальної політики є цілеспрямована діяльність щодо узгодження інтересів територіальних громад з інтересами державної влади й господарюючих суб'єктів. Ураховуючи це, стратегічний підхід до муніципального управління передбачає взаємоузгоджене управління станом і керівництво зміною чи розвитком. Тому муніципальна політика має стати антиподом існуючому пріоритету виконання поточних щоденних самоврядних повноважень.

Водночас між поточними та перспективними завданнями, збереженням рівноваги та її порушенням існують об'єктивні протиріччя. Складність вирішення таких суперечностей визначається обмеженістю ресурсів, а також спротивом посадових осіб місцевого самоврядування змінам і перетворенням, що зачіпають їх інтереси.

Ураховуючи це муніципальну політику слід розуміти як комплекс дій, опосередкованих інституціональними ціннісно-нормативними системами, що склалися на відповідній території (у територіальній громаді). Це є закономірним результатом формування сталих моделей соціальної взаємодії на відповідній території, а також в умовах конкретного соціокультурного середовища, що сприяє їх інтерналізації всіма представниками територіальної спільноти в процесі соціалізації й стійкого відтворення. Систему муніципальної політики мають доповнювати не абстрактні цінності та норми, а формальні й неформальні правила, що регулюватимуть практику щоденної діяльності, а також її підтримуватимуть. Це дасть можливість: по-перше, виявляти та впливати на латентні процеси, що закладені в основу формування соціально-територіальних спільнот; по-друге, виявляти та впливати на фактори, що провокують внутрішні протиріччя, конфлікти та кризи, а також виробляти механізми їх успішного подолання.

Отже, сутність муніципальної політики полягає в переході: від значущості короткострокових до пріоритету перспективних цілей; від орієнтації на вирішення поточних завдань до зосередження на розв'язанні перспективних проблем.

Висновки. Грунтуючись на сказаному вище, на нашу думку, перехід до формування муніципальної політики вимагає кардинального перегляду всієї ідеології місцевого самоврядування, управлінської технології, практики прийняття рішень і розподілу ресурсів. Це означає перехід: від підпорядкування до розуміння; від пасивної до активної участі територіальних громад у розв'язанні місцевих проблем; від закритих до відкритих форм діяльності місцевої влади; від соціально-корпоративного до нормативно-правового змісту прийняття рішень, чіткого регламентування та процедур; від розподілу матеріальних і фінансових ресурсів до примноження цих ресурсів шляхом стратегічного планування й управління; від мобілізаційного використання ресурсів до планомірного типу їх примноження й освоєння; від відокремленого вирішення питань функціонування й розвитку – до спільного та узгодженого їх досягнення.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі можуть полягати у виробленні методик стратегічного управління розвитком територіальних громад, а також принципів формування муніципальної політики.

Список використаних джерел

1. *Бабун Р.* Организация муниципального управления : учеб. пособие. Стандарт третьего поколения / Р. Бабун. – СПб. : Питер, 2012. – 336 с.
2. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. колегія : О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін. ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – 408 с.
3. *Иванов В. В.* Муниципальное управление : справочное пособие / В. В. Иванов, А. Н. Коробова. – 2-е изд., доп. – М. : ИНФРА-М, 2006. – 718 с.
4. *Растов Ю. П.* Протестное поведение в регионе / Ю. П. Растов // Социолог. исслед. – 1996. – № 6. – С. 47.
5. *Рязанцев И. П.* Социология региона : учеб. пособие / И. П. Рязанцев. – М. : КДУ, 2009. – 408 с.
6. *Kuklinski A.* Lokal Dynamics and Environment: Some Comments and Proposals / A. Kuklinski // Paper on Conf. “Local Dynamics and Environment”. Lausanne, Oct. – 1998. – P. 11.