

СТАНОВЛЕННЯ ЛОКАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ТОРГІВЛІ ТА ПОБУТОВОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ В ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ГРОМАДІ

Досліджуються актуальні питання становлення локальної системи торгівлі і побутового обслуговування в територіальних громадах.

Ключові слова: *система торгівлі, побутове обслуговування, територіальна громада.*

Исследуются актуальные вопросы становления локальной системы торговли и бытового обслуживания в территориальной громаде.

Ключевые слова: *система торговли, бытовое обслуживание, территориальная громада.*

In the article the actual questions of becoming of the local system of trade and domestic consumer services are probed in territorial association.

Key words: *system of trade, consumer services, territorial association.*

Становлення в Україні інституту місцевого самоврядування (далі – МСВ) та системи його суб'єктів і органів супроводжується активними процесами децентралізації та деконцентрації державної влади. Це насамперед проявляється у перерозподілі повноважень з центру на місця та підвищенням ролі органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ) у вирішенні питань місцевого значення.

Необхідно зазначити, що в спеціальній літературі розгляду актуальних питань діяльності інституту МСВ та ОМСВ у всіх сферах соціального життя, зокрема діяльності місцевих Рад народних депутатів, їх виконавчих органів, ролі громадян у здійсненні різних напрямів соціального будівництва в контексті загальних проблем теорії держави і права, конституційного права і радянського будівництва, адміністративного права та ін., ще в радянський період були присвячені праці В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, М.І. Байтіна, І.П. Бутка, М.І. Корнієнка, Б.П. Курашвілі, В.В. Копейчикова, Б.М. Лазарева, А.І. Лук'янова, В.Ф. Погорілка, Ю.О. Тихомирова, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького та інших дослідників. Ця проблематика розглядалася як соціальні явища, які нерозривно пов'язані винятково із здійсненням функцій держави.

Об'єктивний процес формування сучасних доктринальних поглядів на муніципально-правову проблематику почався тільки в умовах становлення незалежної Української держави та її виходу на міжнародну арену як самостійного суб'єкта міжнародного права і рівноправного учасника міждержавних договірних відносин, одним з найважливіших напрямів яких є співробітництво держав у ста-

новленні локальної демократії. Саме тоді виявилися тенденції, пов'язані із становленням в юридичній науці національної школи муніципального права, дослідженням актуальних проблем становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади, в рамках якої фактично реалізуються всі життєві потреби людей в рамках територіальної громади. Дослідженню вказаної проблематики були присвячені праці М.О. Баймуратова, Ю.Ю. Бальція, О.В. Батанова, В.І. Борденюка, Т.М. Буряка, В.А. Грігор'єва, Р.К. Давидова, В.М. Кампа, О.О. Карлова, А.О. Коваленка, М.І. Корнієнка, П. М. Любченка, М.П. Орзіх, Б.А. Пережняка, В.Ф. Погорілка, О.В. Прієшкіної, М.О. Пухтинського, К.С. Соляника та ін. Водночас ці автори акцентували увагу в основному на процесах становлення та розвитку публічної самоврядної (муніципальної) влади, але практично обходили своєю увагою питання ролі ОМСВ у забезпеченні членів територіальних громад різними послугами, зокрема послугами торгівлі та побутового обслуговування. Тому метою цієї статті є теоретичний аналіз профільних тенденцій у функціонуванні ОМСВ, одним з компетенційних напрямів діяльності яких є організація та здійснення відповідних повноважень щодо становлення локальної системи торгівлі та побутового обслуговування в територіальній громаді.

Питання становлення локальної системи торгівлі та побутового обслуговування в територіальній громаді є питаннями місцевого значення, тобто такими, що реалізуються в її межах та для її розвитку. Хоча термін «питання місцевого значення» має свою конституційну легалізацію (ст. 140 Конституції України) та законодавче закріплення (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні від 21.05.1997 р.), його дефінітивна характеристика в українському законодавстві відсутня. Тому систематичний аналіз зазначеного терміна дає змогу виявити не тільки його онтологічні, гносеологічні, аксіологічні та праксеологічні характеристики, а й зробити висновок, що «питання місцевого значення» виступають як об'єктний склад місцевого самоврядування та становлять основну телеологічну доміную в діяльності ОМСВ¹.

Таким чином, зазначені питання є такими, від вирішення яких залежить відповідне та стабільне функціонування територіальної громади в цілому та кожного з її членів – мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці держави.

До переліку питань місцевого значення, безумовно, входять питання організації торгівлі та побутового обслуговування, бо зазначені сфери не тільки виступають як основні компоненти соціально орієнтованої ринкової економіки, але й повинні забезпечити членам територіальної громади вирішення життєво важливих потреб та зумовити продукування відповідних профільних інтересів щодо піднесення рівня та якості комунальних послуг та стандартів життя. Саме з цих позицій організація системи торгівлі та побутового обслуговування на локальному рівні веде до забезпечення сталого розвитку територіальної громади.

Сталий розвиток на локальному рівні може бути обґрунтований з декількох позицій. По-перше, який би рівень не заціпав сталий розвиток, його реалізація починається та відбувається саме на локальному, місцевому рівні. По-друге, сталий розвиток насамперед стосується всіх, його суб'єктом й одночасно об'єктом виступає людина, яка функціонує на локальному рівні існування соціуму та продукує відповідні екзистенційні інтереси, потребує їх практичного вирішення. По-третє, реалізація концепції сталого розвитку на локальному рівні соціуму спричиняє далекоглядні системні наслідки, причому різних сферах відносин територіальної

громади, сформованих нею органів, а саме ОМСВ, інших суб'єктів громадянського суспільства, що функціонують на відповідній території, до суттєвіших настанов їх існування – наприклад, до навколишнього середовища і власного здоров'я, до формування мотивації прагнення суспільної злагоди, соціальної відповідальності бізнесу тощо. Разом із зазначеними соціальними прагненнями в процесі їх обґрунтування та практичного втілення в життя виникає системний комплекс правовідносин профільного характеру, суб'єктами яких виступають, з одного боку, ОМСВ та їх виконавчі органи, а також бізнесструктури різної форми власності, а з іншого – члени територіальної громади. Тобто тут виникає складна багатоаспектна та багаторівнева система координат, в межах якої виникають якісно нові відносини між територіальною громадою, ОМСВ і бізнесом.

Якісно новим виглядає діяльність ОМСВ щодо становлення локальної системи торгівлі та побутового обслуговування в контексті реалізації так званих «публічних послуг»². Слід зазначити, що нещодавно введена в українську правову систему категорія «публічні послуги» з різних причин тлумачиться набагато ширше, ніж в зарубіжній практиці, звідки цей термін був запозичений. Подібний підхід є однією з причин негативного сприйняття спроб використання категорії «послуги» щодо діяльності організацій соціально-культурної сфери. Даний процес асоціюється також з прагненням держави трансформувати обов'язки і гарантії в послуги (зробивши їх згодом платними), комерціалізацією діяльності установ культури, освіти, науки.

Проте тільки в рамках широкого підходу до цього явища можливе дослідження держави і народу (громадян, суспільства) як суб'єктів відносин щодо надання послуг, де державні органи і установи виступають в ролі постачальника (виконавця) послуг. Саме такий підхід багато в чому пов'язаний та співпадає з осмисленням та реалізацією теорії суспільного договору в умовах правової, соціальної держави.

Інтерес становить класифікація Л.К. Терещенка, який виділяє публічні послуги, державні послуги і соціальні послуги. Всі ці види об'єднують зацікавленість суспільства у виконанні послуг, суспільний інтерес, соціальна значущість³. Проте термін «публічні послуги» є ширшим, ніж термін «державні послуги», оскільки останні характеризуються наявністю лише одного суб'єкта, що їх надає, - державних органів, тоді як публічні послуги можуть бути надані й державними органами, і недержавними структурами, в тому числі ОМСВ (муніципальні публічні послуги) та громадськими організаціями.

Предметна (блокова) характеристика муніципальних публічних послуг співпадає з предметами відання ОМСВ, тобто з відповідними сферами місцевого життя, де функціонують члени територіальної громади та органи, що ними сформовані. Таким чином, муніципальні публічні послуги можна розділити на такі блоки: а) послуги освіти (в тому числі додаткової – музикальної, художньої тощо); б) послуги в сфері охорони здоров'я та підтримки життєдіяльності (догляд за інвалідами та старими, соціальна допомога вдома, надання фінансової і матеріальної допомоги, санаторно-курортне лікування, дома відпочинку тощо); в) послуги із забезпечення дозвілля (культура, спорт, інформація); г) послуги із забезпечення середовища перебування (благоустрій, озеленення, містобудування, утримання доріг); г') житлові і комунальні послуги; д) послуги транспорту та зв'язку, послуги торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування; ж) послуги підтримки ділової активності (банки, біржі тощо).

Кожний з названих блоків являє собою систему з відповідною кількістю систем-підсистем, кожна з яких має свою проблематику, особливості правового, організаційного, фінансового, матеріального забезпечення, причому як у сфері виробництва, так й у сфері надання конкретних послуг. З таких позицій організація локальної системи торгівлі та побутового обслуговування виглядає найбільш наближеною до сучасних вимог ринкової економіки, бо до неї можуть залучатися широке коло як муніципальних (мініципальні підприємства), так й недержавних суб'єктів, зокрема підприємницької структури малого та середнього бізнесу, а також великі бізнесові структури, що надають широкий перелік послуг, зокрема в сфері торгівлі, т.з. рітейлери, що здійснюють оптову або роздрібну торгівлю через супермаркети, гіпермаркети, торгівельні дома тощо.

Лібералізація торгової діяльності в Україні дала змогу сформувати конкурентне середовище на ринку товарів народного споживання, відродити підприємницьку активність у формуванні економічних зв'язків торгівлі з виробництвом, налагодити сучасну систему побутового обслуговування. Це особливо важливо щодо діяльності ОМСВ. По-перше, ці процеси мають виражений локальний характер, бо відбуваються на відповідній території; по-друге, питання торгівлі та побутового обслуговування безпосередньо зачіпають широке коло інтересів мешканців сіл, селищ та міст, що виступають в якості членів територіальних громад; по-третє, споживання послуг відбувається в межах територіальної громади безпосередньо її членами, що робить її суб'єктом, зацікавленим у формуванні оптимальної системи організації та управління в ній; по-четверте, це спонукає формування відповідних управлінських імпульсів, що мають зворотну силу у відносинах «споживач послуг – ОМСВ» щодо організації відповідної організаційної та організаційно-правової діяльності зі створення в межах територіальної громади локальної системи торгівлі, побутового обслуговування та належного забезпечення її функціонування; по-п'яте, здійснення такої управлінської діяльності об'єктивно потребує, поряд з державною законодавчою та нормативною регламентацією, локального нормування, шляхом прийняття ОМСВ та їх виконавчими органами відповідних актів локальної нормотворчості; по-шосте, діяльність ОМСВ у сфері становлення локальної системи торгівлі та побутового обслуговування має характер муніципально-приватного партнерства, що виступає в якості нової парадигми взаємовідносин муніципальної влади та бізнесу.

Вказані процеси знайшли свою легалізацію в законодавстві України, бо ст. 30 (п. а), п. 8, 9; п. б), п. 1–4) Закону України від 21.05.1997 р. закріплює повноваження виконавчих органів МСВ щодо побутового і торговельного обслуговування.

Зазначені повноваження мають об'єктивний характер, бо перехід до соціально орієнтованої ринкової економіки передбачає необхідність захисту інтересів споживачів, створення цивілізованих взаємин між торговими партнерами, підвищення рівня якості життя населення. Особливу значущість питання організації ОМСВ локальної системи торгівлі та побутового обслуговування й управління торгівлею, побутовим обслуговуванням набувають в умовах децентралізації і демократизації державного управління економікою, коли центр тяжіння в ухваленні ряду рішень переміщується з центрального і регіонального на локальний (муніципальний) рівень. Всі питання, що стосуються функціонування розвитку територіальної громади, вирішуються тепер ОМСВ самостійно, особливо питання товаропостачання і задоволення потреб населення в побутовому обслуговуванні.

Система організації та управління торгівлею та побутовим обслуговуванням, що існує на рівні МСВ, як показує практика, є недостатньою для ефективного регулювання комерційної діяльності. Так, оптова ланка фактично гине, не налагодивши взаємовідносини як з роздробом, так і з виробництвом; з асортименту товарів, що реалізуються, «вимиваються» недорогі предмети першої необхідності, особливо потрібні соціально незахищеним верствам населення; збільшується кількість правопорушень у торгівлі. Дані факти викликають необхідність перегляду системи муніципального управління цією сферою життя територіальної громади.

В процесі вироблення нової концепції торгової діяльності та побутового обслуговування в Україні гостро постає проблема забезпечення цілеспрямованої дії на підсистемі регіонального і муніципального рівнів щодо сприяння формуванню прогресивної структури торгової сфери і побутового обслуговування та створення єдиної системи її державної підтримки. Водночас вже накопичений досвід вирішення проблем свідчить про появу контурів нової системи, що забезпечує поступальний розвиток суспільства на основі дотримання балансу інтересів усіх учасників соціального процесу здійснюється на локальному рівні. Тому, враховуючи збільшену активність ОМСВ у самостійному регулюванні торгівельно-господарської діяльності на місцях, інтенсифікації розвитку механізму муніципального управління торгівельною сферою, особливу увагу слід звернути на розширення компетенції ОМСВ у зазначеній сфері та формування якісно нових організаційних та організаційно-правових форм їх профільної діяльності. Вирішення зазначених завдань фактично трансформує телеологічну домінанту локальної торгівельної діяльності та побутового обслуговування членів територіальної громади, зумовлює необхідність запозичення позитивного національного та зарубіжного досвіду в цій сфері та впровадження його в повсякденну діяльність ОМСВ щодо створення саме локальної системи торгівлі та побутового обслуговування, що зможе об'єктивно задовольняти постійно зростаючі потреби мешканців-членів територіальних громад.

Відсутність у вітчизняній і зарубіжній літературі достатньої доктринальної розробки питання розподілу повноважень різних рівнів державного управління, в тому числі ОМСВ у профільній сфері, необхідність нормативного визначення суті управління сферою торгівлі на мікрорівні соціуму – в межах територіальної громади актуалізують дослідження даної проблематики. Тому розгляд питань організації торгівельної та побутової сфери у діяльності ОМСВ і забезпечення функціонування територіальних громад, форм і методів її регулювання на користь місцевої громади повинні бути продовжені з метою створення комплексних наукових розробок, присвячених питанням компетенції ОМСВ у процесі формування і управління споживчою політикою та сферою надання послуг.

1. *Баймуратов М.А., Буряк Т.М.* Объектный состав публичной самоуправленческой (муниципальной) власти: Телеологические установки, идентификация, конституционно-правовая регламентация. – М., 2007. 2. *Путило Н.В.* Система публичных услуг. Социальные услуги // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): Сборник / Под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. – М., 2007. – С. 8. 3. *Тереженко Л.К.* Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. – 2004. – № 10. – С. 16–17.