

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 4, 2013 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 351/354+352

*І. В. Костенюк,
к. е. н., доцент, Донецький державний університет управління*

ДЕРЖАВНІ МЕХАНІЗМИ ОПТИМІЗАЦІЇ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ ТА МІСЦЕВИХ ГРОМАД

*I. V. Kostenok,
PhD, Professor, Donetsk state university of management*

STATE MECHANISMS OF INTERESTS OPTIMISATION BETWEEN STATE AND LOCAL COMMUNITIES

*И. В. Костенюк,
к. э. н., доцент, Донецкий государственный университет управления*

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ОПТИМИЗАЦИИ ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВА И МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ

В статті розглянуті державні механізми оптимізації інтересів держави та місцевих громад, зокрема інститут територіального громадського самоврядування та коуч-технологія.

In the article the state mechanisms of interests optimization between state and local communities such as an institute of local territory community selfgoverning and couch-technology are considered.

В статье рассмотрены государственные механизмы оптимизации интересов государства и местных сообществ, в частности институт территориального общественного самоуправления и коуч-технология.

Ключові слова: державний механізм, місцева громада, місцеве самоврядування, оптимізація інтересів, територіальне громадське самоврядування, коуч-технологія.

Keywords: state mechanisms, local community, local selfgoverning, interests optimization, local territory community selfgoverning, couch-technology.

Ключовые слова: государственный механизм, местное сообщество, местное самоуправление, оптимизация интересов, территориальное общественное самоуправление, коуч-технология.

Постановка проблеми Існування прозорого і представницького місцевого самоврядування є необхідною, хоча і не єдиною, умовою створення життєздатного демократичного режиму. Сама сутність самоврядування виражається в його здатності вирішувати проблеми, що виникають на локальному рівні. На відміну від західних суспільств, що мають тривалі традиції самоврядування і самоорганізації, у пострадянських країнах спостерігається дефіцит політичного і культурного досвіду функціонування місцевого самоврядування як структури громадянського суспільства. Відтак актуалізується розробка державно-управлінського механізму оптимізації інтересів держави та місцевих громад з урахуванням соціокультурних чинників.

Історичні традиції та культурна спадщина радянського періоду так само, як і реалії періоду трансформації, відіграють важливу роль у формуванні існуючих практик громадянської участі у територіальних громадах по відношенню до функціонування місцевого самоврядування. Можна виокремити такі важливі чинники, як колективізм, патерналізм і підпорядкування владі, орієнтація на зовнішні джерела дії, інертність і страх, правовий нігілізм тощо.

Постійна апеляція до влади, на тлі низької соціальної активності мешканців територіальних громад, обумовлює й низькі темпи інституалізації практик місцевого самоврядування. Ф. Фукуяма з цього приводу зазначає: «Схильність до самоорганізації є саме тією складовою, яка є безумовно необхідною для успішної роботи демократичних інститутів... Однак будь-яка такого роду система не може бути побудована з опорою на масу неорганізованих та ізольованих один від одного індивідів, спроможних формувати власні погляди і пріоритети, про які стає відомо лише під час виборів» [1, с. 75].

Разом з тим, і муніципальна влада, що діє одночасно в умовах реформування владної системи, і реформи житлово-комунального господарства, не може «дійти до кожного». У силу цього зростає значення самоорганізації мешканців, формування та створення організацій територіального громадського самоврядування (далі – ТГС), та їх участі у вирішенні проблем місцевого значення.

Взаємодія мешканців з місцевою владою наразі є одною з основних умов розвитку місцевого самоврядування. Власне, і у суспільстві назріває розуміння необхідності більш активного залучення громадян місцевих співтовариств у процес прийняття рішень і вирішення нагальних проблем населення. Проте, ці зрушення відбуваються повільно, болісно і надзвичайно нерівномірно в різних регіонах країни.

Аналіз останніх публікацій Аналіз місцевого самоврядування як соціального інституту є традиційним для управлінських та суспільствознавчих наук, а поняття «соціальний інститут» є одним з базових у науках про суспільство. В сучасній соціальній науці виділення інституціонального аспекту суспільства в окрему предметну область кореспондує з поглядами Т. Парсонса [2], Е.Гідденса [3], Д. Норта [4], Дж. Тернера [5], інших західних і вітчизняних соціологів. На їх загальну думку, інституціоналізація відображає процес і результат структурного і функціонального сполучення культури та соціальної системи. Однак між їх позиціями є й істотні відмінності. Залежно від авторського підходу акцент надається певному аспекту інституціоналізації.

В останні десятиліття значне поширення в соціальному та управлінському дискурсі одержала, так звана, неінституціональна теорія. У середині 1960-х рр. економісти Р. Коуз [6] та Д. Норт [7] запропонували принципово інше розуміння механізмів формування та зміни соціальних інститутів. Новий інституціональний підхід намагався врахувати і особливості соціокультурного середовища, в межах якого формується та функціонує інститут місцевого самоврядування. У цьому контексті, інститут місцевого самоврядування забезпечує сталість та відтворюваність практик самоорганізації територіальних громад, надаючи та окреслюючи правила соціальної взаємодії, що базуються на культурних та історичних особливостях цих співтовариств.

Постановка завдання Зважаючи на зазначене, мета цієї статті полягає у визначенні дієздатних державних механізмів оптимізації інтересів держави та місцевих громад.

Виклад основного матеріалу Розвиток демократії, становлення громадянського суспільства передбачає перехід від старої моделі взаємовідносин влади і населення, побудованої на вертикалі влади (з мінімальною участю населення або відсутністю такої участі взагалі) до нової, що базується на спільному прийнятті рішень та горизонтальних соціальних зв'язках.

Такий підхід вимагає нового бачення своєї діяльності працівниками структур державної влади та органів місцевого самоврядування, що припускає:

- необхідність надання громадянам права на прийняття рішень, що безпосередньо впливають на їх повсякденне життя на певній території;
- створення умов для участі в прийнятті відзначених рішень;
- підтримку ініціатив громадськості;
- заохочення розвитку зв'язків між органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями;
- сприяння створенню інфраструктури громадських об'єднань громадян для спільної діяльності;
- заміну владних методів дій на методи взаємодії та співпраці.

З точки зору громадської участі ТГС можна визначити, як форму індивідуальної чи колективної дії, спрямовану на реалізацію власних ініціатив щодо питань місцевого значення. ТГС пройшло тривалий шлях інституціоналізації і в сучасному вигляді існує з середини 1990-х рр.

Наразі, з певними застереженнями, можна говорити про існування інституту територіального громадського самоврядування, що складається з комплексу формальних і неформальних практик, норм, правил, які обумовлюють і регулюють діяльність населення в межах територіальної спільноти.

Протягом останнього етапу своєї інституціоналізації, з кінця 1990-х рр., ТГС перебувало в процесі постійних перетворень, що пояснюється як логікою внутрішнього розвитку самого територіального громадського самоврядування, так і впливом зовнішніх чинників, серед яких можна виокремити принаймні шість ключових:

- 1) політичний чинник звільняє від політики держави щодо участі населення в місцевому самоврядуванні та політики муніципалітетів щодо сприяння розвитку громадських ініціатив, створення сприятливих умов для участі населення у вирішенні питань місцевого значення;
- 2) економічний чинник обумовлений рівнем розвитку форм матеріального взаємодії ТГС та органів влади (державні або муніципальні замовлення, субсидії тощо), практиками ведення ТГС власної господарської діяльності.
- 3) правовий чинник передбачає створення юридичних умов для діяльності ТГС на всіх рівнях нормативного правового регулювання цього інституту;
- 4) комунікативний чинник характеризує особливості середовища взаємодії ТГС з іншими соціальними інститутами та організаціями (органами місцевого самоврядування та органами державної влади, бізнес-організаціями, недержавними некомерційними організаціями тощо).
- 5) освітній чинник включає в себе підготовку та перепідготовку кадрів ТГС, систему громадянської освіти в цій сфері;
- 6) і, нарешті, ціннісний чинник передбачає формування позитивних настанов та орієнтацій населення щодо участі у вирішенні питань місцевого значення за допомогою різних інструментів [8, с.198-211].

У радянський період на місцевому рівні функціонували особливі неформальні громадські об'єднання, що за суттю не розглядалися у якості громадських організацій. Однак, маючи максимальне наближення до повсякденного життя, вони визначалися як елемент системи соціалістичного самоврядування. З середини 1970-х рр. ці інституції отримали назву «органів громадської самодіяльності». Їх спектр був досить широким і включав вуличні, квартальні та будинкові комітети, жіночі ради, добровільні народні дружини з охорони громадського порядку тощо.

Можна окреслити кілька відмінностей між органами громадської самодіяльності та іншими громадськими структурами [9, с. 9-12].

По-перше, відзначені об'єднання безпосередньо представляли окремі колективи громадян за місцем їхнього проживання або роботи. Представницький і виборний характер відрізняв їх від громадських організацій, склад яких був формалізований членством.

По-друге, органи громадської самодіяльності були формою вираження самоврядування певних груп населення, тому їх можна розглядати як органи громадського самоврядування. На відміну від відділів та управлінь виконкомів, органи громадської самодіяльності існували самостійно поза системою державного управління.

По-третє, розглянуті об'єднання не представляли собою єдиної централізованої системи, оскільки їх діяльність носила суто локальний характер.

По-четверте, на відміну від громадських організацій, статус яких визначається як правовими, так і внутрішньоорганізаційними (статутами, положеннями) нормативними актами, статус органів громадської самодіяльності визначався лише нормативними правовими актами.

Разом із тим, варто відзначити, що в радянський період практики громадської самодіяльності чи самоорганізації перебували під ідеологічним контролем, і в цьому контексті не завжди реалізовувалися виключно на добровільних засадах.

В умовах сучасного суспільства стійкість функціонування територіального громадського самоврядування переважно забезпечується лише тими соціальними практиками, що пов'язані саме з добровільною діяльністю та філантропічною поведінкою (саме ці показники використовуються в більшості досліджень, присвячених як рівню соціальної довіри, так і громадянської активності).

У Законі України «Про місцеве самоврядування» поняття «самоорганізація населення» визначається наступним чином: «... сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частинною власною компетенцією, фінансів, майна»^[1] [10]. Таким чином у відповідності із законодавством, «самоорганізація населення» має втілюватися у практичній повсякденній участі громадян у місцевому самоврядуванні.

На практиці самоорганізація населення як одна з форм реалізації права громадян на місцеве самоврядування означає активну участь громадян у місцевому житті, причому ця участь є найбільш продуктивною, якщо вона реалізується через різноманітні громадські структури, що формують структуру сучасного громадянського суспільства, створюють «сусідське співтовариство» (community).

В межах цього поняття основний наголос переноситься з вертикальних соціальних зв'язків, зумовлених відносинами владарювання, на зв'язки горизонтальні. В останні роки термін «сусідське співтовариство» використовується все частіше, знаходячи свої «соціальні» і «просторові» характеристики. Під «соціальними» розглядається, відзначений вище феномен «соціального капіталу» сусідських спільнот (рівень довіри, солідарність, соціальна участь). Під просторовими характеристиками сусідських спільнот – характеристики певної території – починаючи від двору і завершуючи мікрорайоном міста.

Сучасний розвиток сусідських спільнот має на меті активізацію їхньої здатності до демократичної самоорганізації та співпраці. Місцеві співтовариства є базисом територіального громадського самоврядування, соціальною основою активності громадян у вирішенні питань місцевого значення, в спільному подоланні проблем місцевого життя. Таким чином, процес розвитку сусідського співтовариства:

- дозволяє просувати ініціативи, що йдуть знизу, від мешканців територіальних спільнот, а не нав'язувати їм бажання «зверху» (див. табл.1);
- допомагає встановлювати відносини партнерства і співробітництва між мешканцями і спільнотою, мешканцями та місцевою владою, мешканцями і різними зовнішніми організаціями та інституціями;
- ґрунтується на впевненості, що всі мешканці володіють певними навичками самоорганізації, і допомагає розвинути і задіяти приховані ресурси спільноти;
- будеться на добрій волі та існуючих навичках людей і спрямований на розвиток цих навичок і підтримку ініціатив;
- є спрямованим на відновлення значущості невеликих поселень, реінтерпретацію цінностей місцевого співтовариства при одночасному збереженні місцевих традицій і місцевих зв'язків.

Таким чином, йдеться про локальні самоорганізації населення, що здатні визначати загальні для всіх мешканців інтереси, висловлювати ці інтереси, а також здатні захищати і вимагати реалізації цих інтересів.

У цьому контексті їх створення (у багатьох випадках відтворення і реанімація) є однією з найважливіших задач громадянського суспільства. Саме ці організації формують фундамент, з яких будеться система територіального громадського самоврядування. Чим більшою є політична, адміністративна та ресурсна незалежність місцевої влади, тим більше вона підтримує соціальну активність на місцях.

У випадку, коли місцева влада повністю інтегрована в ієрархію виконавчої влади, вона використовує місцевий ресурс для обмеження небажаної соціальної активності. Таким чином відбувається каналізація соціальної активності в русло потрібне для місцевої влади. Таким чином, саме місцева влада формує або обмежує соціальну активність.

На основі певної систематизації вказаних параметрів, можемо виокремити основні моделі участі населення у діяльності органів місцевого самоврядування:

Таблиця 1.

Моделі участі населення в діяльності органів місцевого самоврядування

Стратегія участі	Тип взаємодії	Головний учасник взаємодії	Завдання місцевої влади
Традиційна стратегія «зверху-униз»	Однібічний процес	Органи місцевого самоврядування	Надати населенню мінімум необхідної інформації
Стратегія «обмеженого діалогу»	Двосторонній процес обмежений зверху	Відкритий для дискусії, але остаточний вибір залишається за владою	Реалізація ініціатив населення здійснюється під контролем, влади

Стратегія «знизу-вгору»	Двосторонній діалог, заснований на спільному володінні інформацією	В результаті відкритої дискусії спільно виробляються пріоритети	Органи місцевого самоврядування делегують частину повноважень через запровадження посередницьких інститутів
-------------------------	--	---	---

Як підкреслюється багатьма дослідниками, точкою відліку для розвитку громадянської участі постає відповідна ціннісна база моделі участі населення в діяльності органів місцевого самоврядування, тобто наявність у структурі життєвих цінностей тих установок, що відповідають за формування мотивації участі. Це, перш за все, – активна життєва позиція, високий рівень соціальної відповідальності і небайдуже ставлення до того, що відбувається у суспільстві (як в країні в цілому, так і в найближчому оточенні), готовність до активної взаємодії, колективних рішень загальних справ.

Патерналізм і пасивність громадян стають гальмом на шляху становлення громадянського суспільства, заважають формуванню комфортного соціального середовища та активного територіального співтовариства.

При цьому, громадянське суспільство в даному контексті може розглядатися як певний вид комунікаційного процесу між державою і громадянином, де інститути державної влади покликані оперативніше реагувати на запити з боку громадянських структур та інституцій. У ситуації неефективної комунікації, що може бути обумовлена зазначеними вище чинниками, громадянські інститути в повній мірі не виконують покладених на них функцій.

У нашому випадку йдеться про неефективний комунікативний зв'язок між територіальними спільнотами (сусідськими), органами місцевого самоврядування та органами місцевої державної влади.

Так, дослідники констатують недостатність діалогу органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями. Відповідно до Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [11], передбачені консультації державних органів з асоціаціями органів місцевого самоврядування щодо проектів законодавчих актів з питань місцевого та регіонального розвитку, а також надання таких законопроектів асоціаціям на висновки. Однак на практиці це не реалізується.

Власне, ефективне управління соціальним розвитком через адекватним чином організований комунікативний простір розглядається на сьогодні в числі найбільш перспективних предметних напрямків управлінських дисциплін.

І ще один момент, попри теоретичні наголоси на гнучкому та добровільному характері місцевого самоврядування, намагання уникнути уніфікації та стандартизації структур та дій, помилковості бажання створення органів місцевого самоврядування раз і назавжди [12], мусимо визнати необхідність постійного підтримання контактів в середині громади, оскільки відсутність останніх знижує єдність, позбавляє відчуття причетності до спільних справ.

І ще однією важливою технологією, що може бути реалізована з підтримки держави, а також за допомогою міждисциплінарних груп, практик посередництва та спрямована на оптимізацію механізмів місцевого самоврядування постає коуч-технологія.

Як відзначається, поряд із необхідністю реформування механізмів взаємодії між органами державної влади, місцевого самоврядування та територіальними співтовариствами, на сучасному етапі розвитку для реалізації стратегії ефективного управління на місцях все більшого значення набуває якість персоналу. В українському суспільстві й досі повільно зростає розуміння того, що робота на рівні організації сусідського співтовариства все більше виходить за межі сфери волонтерства в сферу професіоналізму, потребуючи професійних організаторів.

Для цього потрібні принципово нові моделі і механізми навчання принципам «залучення» громадян, а також, розробка механізмів участі і взаємодії громадян з муніципальною владою. Від представників органів самоврядування та лідерів територіальних співтовариств вимагається не лише великого ентузіазму але й спеціальних знань і навичок.

Перед державно-управлінськими структурами та органами місцевої влади постає завдання максимально задіяти потенціал службовців. Система результативної роботи з персоналом припускає, що одним з найважливіших чинників є розвиток кадрового потенціалу. Тому центр ваги соціальних технологій управління зміщується від директивного управління та контролю до більш уважного ставлення до професійних якостей та ціннісних настанов співробітників.

Якісне ускладнення управління за рахунок збільшення сфери вирішуваних завдань на місцевому рівні та підвищення персональної відповідальності за результати роботи призводить до необхідності все більшої спеціалізації, з одного боку, і поглиблення професіоналізму – з іншого.

Одним із нових підходів, що поєднує в собі різні методики і дає нові можливості, постає коучинг як важливий інструмент впливу на результати діяльності керівників, окремих працівників і системи управління в цілому. Він розглядається як сукупність соціальних технологій, спрямованих на оцінку компетенцій, виявлення сильних і слабких сторін, посилення мотивації на досягнення результату і підвищення ефективності, а саме: окремих співробітників, як правило, керівників вищої ланки (індивідуальний коучинг або коуч-консультавання); структурних підрозділів (груповий або командний коучинг); організацій в цілому (організаційний коучинг).

Сучасне управління з використанням коучингу – це погляд на співробітників як на величезний додатковий ресурс, де кожен співробітник є унікальною особистістю, здатною самостійно вирішувати багато завдань, проявляти ініціативу, робити вибір, брати на себе відповідальність і приймати рішення.

Коучинг постає як інтерактивний процес, метою і результатом якого для працівника і коуча є якісне підвищення ефективності та розвиток бажаних здібностей і якостей працівника. Для досягнення поставлених цілей в коучингу використовуються методи і техніки персонального зростання і практичний досвід. Це процес самостійного розвитку, який дає працівникам ясне уявлення, що вони роблять, до чого прагнуть і чому прагнуть саме до цього. Жоден інший метод розвитку кадрового потенціалу не бере до уваги особисту історію співробітника, що дозволяє розвивати його найкращі якості [13, с.121-123].

Покладені в основу коучинга принципи рівності та партнерства дають право кожному співробітнику вносити свій внесок у вирішення організаційних, мотиваційних та правових питань. Ця технологія вчить діяти і мислити ширше, ніж наказано умовами посадової інструкції. У службовця будь-якого рангу розширюється спектр можливостей застосувати свої професійні навички, здібності та особисті якості.

Висновки Підсумовуючи вищезгадане, можна зазначити, що за останні десятиліття в нашій країні так і не склалися чіткі формальні критерії як інституціоналізації місцевого самоврядування, так і механізмів державного сприяння означеним процесам.

Загальним результатом інституціоналізації є збільшення ясності і згоди щодо правил, та щодо того, як ці правила повинні бути описані, пояснені, правовим і концептуальним чином оформлені і реалізовані. Стосовно процесу інституціоналізації місцевого самоврядування можна говорити, як про зростання суспільної згоди щодо цінностей місцевої демократії, місцевої автономії та ефективності місцевої влади, так і про набуття інституційної стійкості місцевого самоврядування в різних формальних і неформальних практиках і процедурах.

Поряд із тим, ще й досі не вирішеним залишається цілий спектр питань, що стосуються функціонування і розвитку інституту місцевого самоврядування. Територіальне громадське самоврядування як інституціональна форма громадської участі потребує створення і підтримки сприятливих умов, які створюються державою, з одного боку, та органами місцевого самоврядування, з іншого.

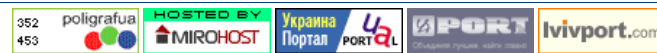
У період реформування системи місцевого самоуправління для розробки оптимального державно-управлінського механізму сприяння цим процесам потрібні якісно нові методи, підходи та принципи управління, які були би спрямованими на поживлення громадянської активності.

Література

1. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию: [пер. с англ.] / Ф. Фукуяма. – М. : АСТ : Ермак, 2006. – С. 75.
2. Парсонс Т. Очерк социальной системы / Т. Парсонс // О социальных системах / перевод с английского А.Харраша; под редакцией В.Ф.Чесноковой и С.А.Белановского. – М.: Издательство «Академический проект», 2002. – С. 545-687.
3. Гидденс Э. Элементы теории структуризации / Э. Гидденс // Современная социальная теория: Бурдьё, Гидденс, Хабермас. – Новосибирск: НГУ, 1995. – 426 с.
4. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А.Н. Несторенко / Д. Норт. – М.: Начала, 1997 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.liberal.ru/library_all/north/north.pdf – Назва з екрана.
5. Тернер Дж. Структура социологической теории / Дж. Тернер. – М.: Прогресс, 1978 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.twirpx.com/file/412699> – Назва з екрана.
6. Коуз Р. Фирма, рынок и право: сб. статей / пер. с англ. Б. Пинскера; науч. ред. Р. Капелюшников / Р. Коуз. – М.: Новое издательство, 2007. – 224 с. – Серия «Библиотека Фонда Либеральная миссия». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://inliberty.ru/assets/files/coasepdf.pdf> – Назва з екрана.
7. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А.Н. Несторенко. / Д. Норт. – М.: Начала, 1997 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.liberal.ru/library_all/north/north.pdf – Назва з екрана.
8. Неделько С.И. Самоорганизация населения как практика местного самоуправления / С.И. Неделько, Е.С. Шомина // Политика. – 2004. – № 4. – С. 198-211.
9. Органы общественной самодеятельности как форма социалистической демократии. Опыт СССР и ГДР / отв. ред. А.И. Щиглик. – М., 1988. – С. 9-12.
10. Закон України «Про місцеве самоврядування» - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vinrada.gov.ua/zakon_pro_misceve_samovryaduvannya_v_ukraini.htm.
11. Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1275-17>.
12. Генисаретский О. И. Организация территориального, общественного и гражданского самоуправления в городе / О. И. Генисаретский [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.procept.ru/publications/organizatsia_samoupravlenia.htm.
13. Быкова Е.С. Коучинг-технологии в развитии кадрового потенциала муниципальных служащих / Е.С. Быкова // Экономические науки. – 2010. – № 66. – С.121-123.

[\[1\]](#) Органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно мешкають на відповідній території в межах села, селища, міста.

Стаття надійшла до редакції 14.04.2013 р.



ТОВ "ДКС Центр"