

РОЗВИНЕНИЙ МЕХАНІЗМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ – ЗАПОРУКА ДІЄЗДАТНОЇ ТА СПРОМОЖНОЇ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ (ПОЛІТОЛОГІЧНИЙ ЗРІЗ)

У статті розглядаються проблеми, пов'язані з удосконаленням механізму місцевого самоврядування в сучасних умовах державотворення та його впливу на ефективність місцевої влади, запровадження системних підходів в реорганізації влади на всіх щаблях владної піраміди. Зазначається, що механізм місцевого самоврядування виступає невід'ємною складовою діалектичного процесу розбудови політичної системи та громадянського суспільства.

Ключові слова: механізм місцевого самоврядування, місцева влада, державотворчі процеси, матриця самоврядування, перенавантаження місцевої влади, демократія, субсидіарність, громадянське суспільство, європейські стандарти, управління.

В статье рассматриваются проблемы, связанные с усовершенствованием механизма местного самоуправления в современных условиях государственного строительства и его влияния на эффективность местной власти, внедрение системных подходов в реорганизации власти на всех уровнях властной пирамиды. Акцентируется внимание на том, что механизм местного самоуправления выступает неотъемлемой частью диалектического процесса строительства политической системы и гражданского общества.

Ключевые слова: механизм местного самоуправления, местная власть, государственные процессы, матрица самоуправления, перезагрузка власти, демократия, субсидиарность, гражданское общество, европейские стандарты, управление.

This article discusses the problems associated with the improvement of the mechanism of self ruling in the modern conditions of state construction and its impact on the efficiency of the local authorities, the introduction of system approaches in the reorganization of power at all levels of the power pyramid. It emphasizes that the mechanism of local self - ruling is an integral part of the dialectical process of building of political system and society.

Key words: mechanism of local self-government, local-authority, processes, matrix of self-government, restart of power, democracy, civil society, European standards, management.

У статті розглядаються проблеми розбудови місцевої влади в сучасних умовах державотворення, висвітлюються складові механізму місцевого самоврядування, наголошується на необхідності його вдосконалення з метою побудови досконалої місцевої влади.

Постановка проблеми. Динаміка розбудовчих процесів, підтверджена двадцятирічною новітньою історією України, започаткування конструктивного й відкритого суспільного діалогу, спрямованого на консолідацію багатомільйонного українського народу, носять незворотній характер. Їх вектор – соціальні, економічні і суспільно-політичні відносини, серед яких особливе місце посідає проблема вдосконалення механізму місцевого самоврядування як важливої складової підвищення дієздатності місцевої влади в цілому.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Проблема розвитку та зміцнення механізму місцевого самоврядування є предметом дослідження багатьох вітчизняних вчених. Серед них можна назвати Батанова О., Свтушенка О. Н., Малиновського В., Іжі М. М., Лопушинського І. П., Бабенкова Є. П., Сарика Р. І., Тимківа В., Стрельбицьку Л. та інших.

Водночас надмірна централізація влади, дублювання повноважень між органами виконавчої та муніципальної влади, між елементами структури місцевого самоврядування, відсутність консенсусу між регіональною і місцевою елітами, різновекторність підходів щодо розуміння ролі і місця інституту місцевого самоврядування в політичній системі суспільства, об'єктивно потребує подальшого дослідження дії механізму, його складових з метою більш прискореної трансформації інституту місцевого самоврядування, який повинен повною мірою

відповідати спектру перетворень, що відбулися за 20 років незалежності. А відтак, аналіз вивчення самоврядних процесів, виявлення в них провідних тенденцій та факторів, які впливають на розвиток механізму, стає все більш актуальним в науковому середовищі. Виходячи з вищезазначеного, автор окреслив мету та завдання даного дослідження.

Метою є політологічний аналіз механізму місцевого самоврядування та шляхів його вдосконалення з метою забезпечення динамічного розвитку самоврядних структур та на цій основі підвищення якості послуг, необхідних населенню громади.

Для досягнення поставленої мети визначено такі завдання:

- проаналізувати теоретико-методологічні та прикладні засади механізму місцевого самоврядування;
- окреслити основні тенденції розвитку механізму;
- проаналізувати дію окремих елементів механізму та їхнього впливу на динаміку його розвитку (на прикладі Суворовської районної в м. Херсоні ради);
- сформулювати рекомендації.

Виклад основного матеріалу. Розкриття теми, на думку автора, доцільно розпочати з дискурсу інституту місцевого самоврядування.

Отже, самоврядування, як природне право вирішувати місцеві справи безпосередньо самими мешканцями або через обраних представників та сформованих ними органами, виникає на досить ранніх етапах людської цивілізації. Відомо, також, що, перебуваючи на різних стадіях свого розвитку, народи створювали свої типи самоврядування, напрацьовували наукові теорії та концепції. Багатоманіттям відзначалися підходи, за допомогою яких вдосконалювався механізм функціонування, але незмінною залишалася його засадницька природа – це створення сприятливого та безпечного середовища для виживання людей.

Поспіль з розподілом суспільства на класи, воно набуває різноманітних структурних форм, вмонтовуючись у державницько-адміністративну машину. Як правовий інститут, формується з появою держави, коли стає безпосереднім інструментом організації публічної влади і відповідної моделі політики.

Окреслимо найважливіші етапи його становлення. Так, за часів Київської Русі самоврядування здійснювалося в рамках регіональних, міських і сільських моделей. Важливим самоврядним інститутом було «віче», яке функціонувало у вигляді зборів громадян і виносило рішення у справах, що стосувалися князівських дворів. Виконавчим органом виступала рада, домінуючі позиції в якій займали представники вищої знаті.

Щодо міського ладу, то відмінною його ознакою була наявність громадського самоврядування. Громада, по суті, виступала соціальною та економічною основою демократичного устрою міста.

Досить складну конструкцію нагадувало самоврядування часів середньовіччя. Відомо, що українські міста на той час мали статус великокнязівських, приватних та церковних, місцева влада в яких була представлена громадським самоврядуванням й структурами, що представляли інтереси держави або приватного власника міста.

Ще однією формою самоврядування, про яку варто згадати, є інститут юридики. Правління в ньому здійснювалося призначеними тивунами, війтами та іншими посадовими особами.

Тривалий час місцеве самоврядування в Україні розвивалося в межах Великого князівства Литовського. Зміни, що відбувалися в той час в адміністративно-територіальному поділі українських земель, автоматично впливали на форму державного управління та місцевого самоврядування. Зокрема, воєводства трансформувалися у князівства, а останні ділилися на повіти та волості. В сільських громадах самоврядуванням була копа, а в містах – загальні збори.

Важливою формою самоврядування залишалося Магдебурзьке право, яке уперше було даровано українському місту Санок. Мешканці міст, що отримували Магдебурзьку грамоту, обирали магістрат – адміністративний і судовий орган, який, в свою чергу, складався з двох колегій – міської ради та судової лави.

Значною віхою в історії розвитку української моделі самоврядування стала козацька доба (XV-XVIII ст.). Вищим органом влади січового народоправства вважалася Січова Рада. Військово, або ж так звану Генеральну, чи «повну Раду», на Запорізькій Січі було заведено скликати першого жовтня, на храмове свято Покрови та на другий чи третій день після Великодня. Ради визначали головні напрямки внутрішньої і зовнішньої політики. Щодо поточних та господарських справ, то вирішувалися вони на сходках, або т. зв. паланках.

Суттєвим внеском в розвиток самоврядності стала Конституція Пилипа Орлика (1710 року) «Пакти й Конституції законів та вольностей війська Запорозького». По суті, це перший сформований за часів існування Української козацької держави конституційний документ, що значно вплинув на демократичний розвиток державного устрою, в тому числі, місцевого життя. Територіальну організацію управління представляли полки та сотні, які, водночас, вважалися військовими та адміністративно-територіальними одиницями, в межах яких функціонувало відповідне самоврядування.

Разом з тим, слід зазначити, що традиції самоврядності, закладені за часів Київської Русі та козацької держави, продовжували надихати суспільно-політичну думку в Україні другої половини XIX – початку XX століття. Цей період ознаменувався вікопомними подіями, пов'язаними із створенням Української Народної Республіки.

За недовготривале її існування здійснено цілу низку важливих кроків щодо місцевого самоврядування. Зокрема, в Конституції УНР від 29 квітня 1918 р. зазначено, що конституційний лад України повинен був вибудовуватися на принципах децентралізації, який, по суті, закріплював організаційну самостійність місцевого самоврядування: «Всякого роду справи місцеві впорядковують виборні Ради і Управи громад, волостей і земель. Їм належать єдина безпосередня місцева влада: міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ, тим Радам і Управам призначених, а всякі спори в цих

справах рішає Суд Української Народної Республіки» [12]. Проте, цим та іншим конституційним положенням не судилося бути реалізованими.

Істотним недоліком періоду радянської доби було ігнорування кращих традицій самоврядності, жорстка централізація рад усіх рівнів, повна відсутність самостійності та їхня відірваність від населення. Командно-адміністративна система, декларуючи участь людей в управлінні, так і не змогла закласти реальне підґрунтя для його розвитку, що призвело до відчуження бюрократично-чиновницького апарату від джерела влади. За роки існування централізованої моделі управління ігнорувалися інтереси пересічних громадян та обмежувався їхній доступ до власності, влади, передусім на місцевому рівні. По суті, мешканці, як суб'єкти, мали змогу реалізовувати своє право на місцеве самоврядування лише в ході місцевих виборів.

По-справжньому самоврядність впроваджується в державотворчу практику, починаючи з 1990 року, після прийняття Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». В подальшому, самоврядність була закріплена в цілій низці нормативно-правових актів: Конституції України (розділ XI), Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та багато інших документах. У цілому, законодавче поле увібрало в себе світові тенденції та принципи Всесвітньої декларації про місцеве самоврядування та Європейської хартії місцевого самоврядування.

90-ті роки ХХ століття – інноваційний етап у становленні самоврядування та формуванні державної політики щодо місцевої влади. По суті, – це водорозділ між титанічними зусиллями українського народу у виборюванні свого природного права на існування одного із ключових інститутів громадянського суспільства та демократії – місцевого самоврядування і фактичним його визнанням на всіх рівнях владної ієрархії. Без сумніву, це – найвагоміша сторінка розбудови української державності, що заклала стратегічні підвалини вітчизняної перспективи в ХХІ столітті.

Проте, повертаючись до механізму місцевого самоврядування, розглянемо його поняття та теоретико-методологічні засади. Ось як подається визначення «механізму» у Тлумачному словнику сучасної української мови: це внутрішня будова машини, система чого-небудь, пристрій, прилад, апарат, що перетворює рух [27]. Ідентичне наведеному знаходимо і в Тлумачному словнику чужомовних слів в українській мові [26]. А Універсальний словник-енциклопедія визначає, що механізм це – система з'єднаних між собою деталей машин, які можуть виконувати певні рухи завдяки споживанню механічної енергії тощо [30]. Наведені визначення не повною мірою співвідносяться з механізмом місцевого самоврядування, який має свої специфічні ознаки, особливості, і виступає як скоординована система елементів та зв'язків, за допомогою яких функціонує самоврядна система.

На нашу думку, механізм – це своєрідна матриця двосторонніх, багатосторонніх видимих та невидимих зв'язків, які охоплюють горизонтальні та вертикальні

виміри системи, «цементують» внутрішню її будову та приводять в дію всі самоврядні підсистеми. Це внутрішня конструкція організації і функціонування територіального самоврядування, що проявляється не тільки в проголошенні обґрунтованих цілей громади, але й в створенні і розвитку самоврядної системи, яка повинна забезпечити в самоврядному процесі досягнення поставленої місцевої мети. В широкому розумінні механізм являє собою процес узгодження впливу суб'єктів самоврядування на зовнішнє середовище. Щодо самого впливу, то, на думку автора, можливі такі варіанти. Перший – середовище домінує над самоврядним процесом, що робить його повністю залежним; другий – взаємодія відбувається на партнерських засадах, які створюють найбільш сприятливі умови для гармонійного розвитку територіальних громад та вирішення місцевих завдань; третій пов'язаний з формуванням т.зв. незалежних «самоврядних вотчин», які діють не за загально визначеними, а власними правилами, що обмежує вплив зовнішнього середовища на самоврядний процес. Реалізація кожного з перерахованих варіантів або прискорює, або гальмує розвиток механізму і залежить від: а) позиції державних структур, з якими співпрацюють органи місцевого самоврядування; б) соціальних і правових норм, що забезпечують функціонування самоврядної системи; в) трансформації цілей, завдань, оскільки самоврядний процес виступає як цикл послідовно змінюючих одна одну дію.

Щодо методологічної бази, то вона включає: по-перше, обґрунтування тісного взаємозв'язку завдань, що вирішуються на різних етапах самоврядування та послідовному переході від одного етапу до наступного, а також органічної взаємодії між самими елементами механізму; по – друге, забезпечення гнучкості в змісті, формах, структурі і методах самоврядування у відповідності до конкретних ситуацій, що виникають в повсякденному житті громади та завдань, що нею вирішуються; по – третє, постійний аналіз та вивчення місцевого самоврядування з урахуванням досвіду та суспільної практики. Таким чином, механізм представляє собою сукупність елементів, які, взаємодіючи, приводять в дію самоврядний процес, водночас залишаючись самостійним автономним утворенням. Назвемо окремі з цих елементів. Це цілі, функції, завдання, структура, рішення, зв'язки, апарат управління, органи самоорганізації тощо. Не зважаючи на їхню багатоманітність та різновекторне спрямування, вони не є ізольованими, а, скоріш за все, навпаки. Взаємозумовленість, взаємопроникнення і взаємна доповнюваність допомагає кожному з них зайняти своє місце у самоврядній системі, забезпечуючи їй стабільність та дієздатність, можливість оперативного перезавантажуватися та самовідновлюватися, вносити корективи, яких вона потребує на тому чи іншому етапі розвитку. Така взаємозалежність призводить до утворення нових видів, форм, систем місцевого самоврядування, які, в свою чергу, об'єднують менші підсистеми, функціонування яких забезпечується відповідним механізмом.

Розглянемо окремі підсистеми. Перша з них – органи самоорганізації населення. Згідно із Законом України «Про органи самоорганізації населення», це добровільні об'єднання, що утворюються для вирішення значної кількості проблем мешканців мікрорайонів, вулиць, будинків тощо [19]. Їхня діяльність пов'язана не тільки з вирішенням суто локальних проблем, але й тих, що стоять перед самоврядною системою. Ця підсистема по-своєму впливає на самоврядну систему, корегує її взаємовідносини з мешканцями, з колективами, підприємствами, урізноманітнює форми співпраці з іншими суб'єктами самоврядування та стимулює механізм не тільки цієї підсистеми, але й виступає передумовою зміцнення самоврядного механізму в цілому. До того ж, вирішення спільних питань підвищує ініціативу і самодіяльність, зміцнює статус мешканця, реалізує природну його потребу в колективному самовираженні.

Найбільш динамічним елементом механізму місцевого самоврядування є апарат управління, діяльність якого спрямована на створення належних умов для повноцінної реалізації мешканцями свого права на місцеве самоврядування, отримання ними різноманітних послуг, необхідних для життєзабезпечення, а також успішний розвиток підприємств і організацій, які здійснюють свій вплив на відповідній території.

Визнаючи позитивні зміни, які відбулися у сфері публічної адміністрації за роки державної незалежності на регіональному і місцевому рівнях, не можна не звернути увагу на той факт, що в реальній практиці накопичилася значна кількість проблем, що гальмують ефективність самоврядної системи і є наслідком суттєвих прогалин діяльності посадовців. Узагальнено їх можна звести до наступного:

а) відсутність взаємозв'язку між трансформаційними процесами та управлінською діяльністю, оскільки реформи накладаються на старий механізм управління, що діє на регіональному та місцевому рівнях;

б) відсутність достатніх організаційно – правових механізмів для регулювання служби в органах місцевого самоврядування.

в) дублювання та не чіткий розподіл повноважень між місцевими гілками влади, що гальмує реалізацію окремих положень служби в органах місцевого самоврядування;

д) відсутність гнучкості в корегуванні кадрової політики держави у сфері служби в органах місцевого самоврядування;

е) низький професіоналізм та компетентність посадовців, які вимагають постійного їх вдосконалення, вироблення механізму ротації кадрів і переходу з одного виду служби в інший в межах самоврядної системи;

ж) відсутність стимулювання професійної діяльності службовців та вилучення корупційних схем при доборі на роботу в структури місцевого самоврядування.

Вище перераховане охоплює не весь спектр проблем. Але навіть вони досить чітко показують очевидні речі: а) недосконалість механізму цієї

підсистеми; б) незацікавленість та невиправдано сильний супротив місцевої еліти адміністративній реформі; яка по суті звелася до затяжних дискусій на всіх рівнях управління; в) дублювання функцій, компетенції, повноважень між різними рівнями самоврядування, що розпорошує діяльність посадовців, потребує додаткового часу, ресурсів, відволікає від ключових проблем, які потребують першочергового вирішення. А відтак, затягується у часі формування такого самоврядного простору, який був би спроможним забезпечувати якісні та доступні послуги всім мешканцям територіальних громад, і, як зазначає в своїй статті «Теоретико-методологічні засади дослідження державних послуг в Україні» О. В. Плющ, в зручних для мешканців умовах та мінімальними затратами сил, енергії та часу [16].

Наступне. Важливими підсистемами самоврядного механізму є районні та обласні ради, завданням яких є, відповідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», представляти інтереси територіальних громад, сіл, селищ, міст. Слід зазначити, що ці функції не завжди виконуються належним чином. Причин декілька:

а) залежність обласних рад від місцевих та центральних державних структур;

б) домінування центральних відомств, громадських організацій загальнодержавного рівня в територіальному просторі;

в) відсутність в обласних та районних радах власних виконавчих структур;

г) неузгодженість дій з представницькими, виконавчо-розпорядчими органами, а також партійними, профспілковими, молодіжними структурами, об'єднаннями громадян і рухами, засобами масової інформації;

д) дублювання функцій, повноважень та компетенції між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування;

е) нерозвиненість прямих форм демократії.

Одним з шляхів зміцнення позицій та активізації цих рівнів може стати інститут регіонального самоврядування, на упровадження якого нашої державі неодноразово було рекомендовано Комітетом місцевих та регіональних влад Європи (КМРЕ). Зокрема, в Рекомендації 102 (2001) (КМРЕ) щодо місцевої та регіональної демократії в Україні в розділі А зазначено, що для добре збалансованого функціонування всіх рівнів самоврядування в країні та чіткого розуміння і розподілу відповідних повноважень закон та Конституція мусять чітко відрізняти місцеве самоврядування від регіонального, а останнє від органів державної виконавчої влади на місцях [24]. До речі, на перших роках української незалежності, Україна мала нормативно-правову базу. Йдеться про Закон України «Про місцеві ради народних депутатів, місцеве та регіональне самоврядування», який був прийнятий Верховною радою України в 1992 р, але не був реалізований в суспільній практиці. [20].

Натомість, розглядаючи регіональне самоврядування в контексті зарубіжної практики, варто акцентувати увагу на надзвичайно важливий його ролі в територіальній організації управління. Так, у країнах-членах ЄС регіон став основною ланкою міждержавної співпраці («Європа регіонів»), що

зумовило уніфікацію регіонального рівня для всіх членів ЄС і поступовий перехід від двоступеневої до треступеневої моделі адміністративно-територіального рівня [9].

Якщо аналізувати європейський досвід з точки зору функціонування механізму місцевого самоврядування, то, в першу чергу, привертає увагу його гнучкість та динамічність, які проявляються в децентралізації функцій держави в різних сферах економічного та соціального регулювання, місцевій ініціативі, виборності великої кількості посадових осіб та широкого використання інститутів прямої демократії, а також обмеженого контролю з боку центру місцевих органів. Автор – не прихильник бездумного копіювання або перенесення зарубіжного досвіду на українські реалії, а виходить з того, що при цьому мають ураховуватися сукупність багатьох історичних, політичних, територіальних, демографічних, економічних, адміністративних та інших факторів. На сьогодні, вже можна говорити про доцільність впровадження у вітчизняну практику окремих аспектів європейського досвіду, який не потребує значного законодавчого та фінансового забезпечення. Ідеться про: а) застосування в управлінні принципів децентралізації і субсидіарності; б) узгодження законодавчим органом рішень, що стосуються регіонів безпосередньо із самими регіонами; в) запровадження інституту регіонального самоврядування; г) використання багатоманітності форм місцевого самоврядування, коли місцевий рівень представлений органами самоврядування, а субрегіональний та регіональний – структурами державної гілки влади. Для цього потрібні закони про рівні самоврядування і політична воля регіональної та місцевої еліти.

Зазначимо, що на сам механізм самоврядування впливає багато факторів. Серед них можна виокремити: характер соціально-економічного устрою, організацію держави, розміри адміністративно-територіальних одиниць, кількість в них населення, суб'єктів господарювання, стан розвитку економіки регіону; рівень розвиненості комунікаційних зв'язків, транспорту, політичну та самоврядну культуру мешканців територіальної громади тощо. Навіть аналізуючи окремі з них, можна простежити найбільш загальні тенденції самоврядної системи та проблемні і найуразливіші аспекти механізму, які потребують відповідних коректив. До речі, останніх потребує багато елементів механізму, зокрема структура, завдання, функції, і методи діяльності самоврядних органів, загальна архітектура взаємовідносин між суб'єктами самоврядування та законодавче поле. Саме відсутність чіткого статусу органів місцевого самоврядування всіх рівнів, включаючи призначення, місце, положення, компетенцію, гарантії, відповідальність уповільнює процес вдосконалення механізму. Тому реформування місцевого самоврядування, в першу чергу, вимагає Муніципального кодексу, що об'єднав би розрізнені нормативно-правові документи, які стосуються розвитку самоврядування, нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальну громаду та інші рівні самоврядування. Подібний

досвід напрацьовано в сусідній Польщі, де окремими законами урегульовано діяльність гмін, повітів, малих та середніх міст, воєводств [15]. Це допомогло б і в нашій ситуації формуванню сприятливого життєвого середовища, в якому мешканці мали б змогу отримати потрібні їм послуги та дозволило б закласти новий алгоритм механізму місцевого самоврядування, який забезпечив би успішне просування територіальних процесів.

Досягнення цілей та вирішення багатоманітності управлінських завдань на місцевому рівні залежить від засобів, які забезпечують розвиток механізму місцевого самоврядування. До них можна віднести:

- а) вдосконалення основних функцій територіального управління і господарювання;
- б) впровадження ефективних методів муніципального господарювання і економічного стимулювання активності населення;
- в) реформування організаційної структури самоврядування;
- г) налагодження системи підготовки і підвищення кваліфікації посадовців;
- д) розширення форм залучення населення до управління.

Практика свідчить, що чим досконаліші засоби, тим міцніший і надійніший фундамент зв'язків між елементами механізму, більше узгодженості між підсистемами самоврядування. Чим ефективніше діє кожен сегмент її підсистеми, тим збалансованішими стають самі відносини в самоврядному просторі, тим більше гарантій отримує населення для задоволення своїх природних потреб. Саме в такий спосіб механізм спроможний протистояти викликам як внутрішнього, так і зовнішнього порядку, максимально мінімізувати негативні наслідки для самоврядних структур, які виникають в ході транзиту системи та кризових станів.

Окрім засобів, важливо пам'ятати і про тенденції, що відбуваються в механізмі, і які впливають на його динаміку. На нашу думку, перша пов'язана з чітким знанням самоврядних процесів та виявленням в них закономірностей, які дозволяють краще використовувати їх в інтересах суспільства та територіальних громад. Друга – із зміцненням зв'язків між елементами механізму місцевого самоврядування, які забезпечують ритмічне, безперебійне і цілеспрямоване функціонування самоврядної системи та сприяють оптимізації співвідношення державних і суспільних засад в самоврядуванні. Третя тенденція пов'язана з демократизацією суспільства та посиленням активізації участі населення в місцевому самоврядуванні. Щодо загальних тенденцій розвитку механізму місцевого самоврядування, то вони зводяться до такого:

- збереження автономії місцевого самоврядування;
- відсутності у місцевого самоврядування загальнодержавних політичних функцій;
- здійснення контролю з боку держави в чітко визначених параметрах та напрямках;
- що самоврядування в нашій державі є результатом не стільки децентралізації управління, скільки демократизації суспільства.

Механізм є залежним від структури самоврядної системи. Так, в одних випадках ці поняття розглядаються як одно порядкові, в інших – структура представлена як увесь «працюючий» механізм місцевого самоврядування, а сам механізм виступає як більш динамічна категорія, яка включає в себе не тільки сукупність стабільних компонентів, однорідних за своїми завданнями та організаційно об'єднаних в одне ціле, але й як діючий, «живий» організм території села, селища, району, міста тощо. Таким чином, структура – це «каркас» системи, а механізм її – заряджене «ядро», що постійно потребує оновлення змісту та модернізації структури.

Під дією механізму в самоврядній системі постійно відбуваються зміни, які охоплюють всі її сторони та функціонування окремих частин. Усе це впливає на суміжні елементи, які багато в чому визначають напрямки трансформації механізму різних рівнів самоврядування та його підсистем. В кінцевому підсумку, це створює своєрідну «ланцюгову реакцію», яка, починаючись з нижчого рівня, рухається в напрямку більш вищих рівнів управління. Кожному етапу притаманна своя динаміка руху. Найбільш рухливими, гнучкими та адаптивними виступають механізми менших рівнів і, навпаки, райони, великі міста, області потребують потужніших перетворень та більше часу для трансформації окремих його елементів. Розвиток механізму можна простежити через цілу низку індикаторів. До них варто віднести розвиненість нормативно-правової бази, якість послуг, що надаються, кількість звернень, ініціатив з боку мешканців громади, укладених договорів між суб'єктами господарювання та органами самоврядування, рівень самоврядної культури, відсутність латентних або відкритих форм невдоволення населення тощо.

Процес вдосконалення механізму можна підтвердити на прикладі роботи Суворовської районної ради в місті Херсоні. Районна рада та її виконавчий комітет, керуючись Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та рішенням III сесії міської ради VI скликання від 28.12.2010 року № 23 «Про визначення обсягу і меж повноважень районних у місті Херсоні рад та їх виконавчих органів», спрямовують свої зусилля на реалізацію делегованих міською радою повноважень та компетенції, на оновлення системи і структур управління, функцій і методів діяльності з метою забезпечення реалізації мешканцям їхнього природного права на місцеве самоврядування.

Так, після обрання нового складу ради, в жовтні 2010 року, змінено виконавчу структуру: управлінь, відділів, секторів. Чіткий регламент їх роботи дозволив в 2011 році скоротити кількість звернень мешканців району на 20 відсотків, зняти най уразливіші місця в сфері індивідуального будівництва, соціального захисту населення та прав дітей. Практично більше 70-ти відсотків питань, з якими звертаються мешканці, вирішуються позитивно. Цьому сприяє:

а) збільшення кількості особистих прийомів депутатами, головою ради та його заступниками, начальниками відділів, служб, управлінь виконкому;

б) районні програми: «Ветеран»; висвітлення діяльності ради, депутатів, виконавчих структур, посадових осіб у засобах масової інформації;

в) зайнятості населення району;

г) благоустрою та розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури району;

д) соціального захисту;

е) «Діти Херсона».

Значно активізувала роботу органів самоорганізації населення програма «Підтримки органів самоорганізації населення (квартальних комітетів)». На сьогодні в районі утворено 22 квартальних та 19 будинкових комітетів. Вони ініціювали велику кількість пропозицій, що стосуються покращання процедури розгляду звернень громадян, координації роботи з громадськими організаціями, відкритості діяльності ради, регулярності проведення громадських слухань, звітів депутатів, поліпшення індивідуального будівництва, благоустрою та санітарного стану мікрорайонів, розвитку їх соціальної інфраструктури, вирішення екологічних питань, побуту людей похилого віку та виховання у мешканців таких якостей, як доброзичливість та взаємна повага, солідарна відповідальність.

Значно більшою конкретикою відзначається робота депутатського корпусу. Через запити та звернення вдалося вирішити цілу низку питань щодо благоустрою окремих мікрорайонів, прибудинкових територій, питань індивідуального будівництва, житлово-комунального господарства, об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, впорядкувати стихійну торгівлю та забезпечити правопорядок в громадських місцях, домогтися ліквідації заборгованості по зарплаті, встановити зручний режим роботи підприємств торгівлі, харчування, готельних комплексів, ринків та скорегувати цінову політику в них. Важливо, що в депутатських прийомах беруть участь не тільки депутати, але й керівники структурних підрозділів виконавчого комітету районної та міської рад, керівники підприємств, організацій усіх форм власності та установ, чия діяльність здійснюється на території району. Підсумки таких прийомів, громадських слухань стають предметом обговорення на пленарних засіданнях ради та координаційної ради. А постійний моніторинг, що проводиться депутатськими комісіями, до складу яких входять представники різних політичних сил, допомагає оперативно встановлювати причини, з яких мешканці найчастіше звертаються до ради та виконавчих структур. До речі, щодо причин, то вони пов'язані з відсутністю необхідної соціальної інфраструктури в секторі індивідуальної забудови, низькою якістю житлово-комунальних послуг та необґрунтованістю на них цін, ускладнений порядок оформлення та отримання субсидій, адресної соціальної допомоги, незадовільна робота медичних установ та правоохоронних органів. Депутати напряму працюють з тими категоріями, які найбільше потребують уваги з боку місцевої влади, а це пенсіонери, ветерани війни та праці, малозабезпечені верстви населення, сім'ї, що опинилися в скрутному матеріальному становищі, життєвій ситуації, непрацездатні громадяни. Спільно з Територіальним центром соціального забезпечення

вони вирішують питання надання їм різних видів соціальної, натуральної та грошової допомоги, що допомагає підтримувати їхню життєдіяльність, соціальну активність та повноцінне життя в суспільстві.

Важливим напрямком роботи залишається житлово-комунальне господарство та розвиток формувань, які могли б на належному рівні задовольняти потреби населення в комунальних послугах. Йдеться, передусім, про ОСББ (об'єднання співвласників багатоквартирних будинків), які стали, по суті, своєрідною формою протесту та альтернативою бездіяльним житлово-комунальним конторам. Створення цих об'єднань потребує кропіткої, виваженої, цілеспрямованої роз'яснювальної роботи з населенням, розкриттям переваг та особливостей цієї форми співжиття. На сьогодні в районі створено 143 ОСББ, що складає більше 20 відсотків від загальної кількості житлового фонду району. Як свідчить практика, вони спромоглися суттєво підвищити рівень якості послуг, змінити відношення людей до т. зв. комуналки, сформувати у мешканців потребу в спільному розв'язанні завдань, солідарної відповідальності. По суті, ОСББ стали новими моделями на шляху реформування житлово – комунальної сфери району [5].

Ще однією складовою успішності роботи районної ради та її виконавчого комітету є професійність посадовців. Наявність кадрового резерву, постійне його навчання, відкрита процедура проходження конкурсів на заміщення вакантних посад, використання різноманітних форм підвищення кваліфікації управлінців – все це дозволяє на належному рівні виконувати делеговані повноваження та зміцнювати довіру до представницького органу, який постійно оновлює алгоритм своєї діяльності, налагоджує стосунки з усіма суб'єктами самоврядного процесу, демонструє відкритість, інноваційність в роботі.

Таким чином, представницький орган ради та її виконавчі структури докладають багато спільних зусиль, щоб права мешканців територіальної громади Суворовського району не тільки не порушувалися, але й повною мірою задовольнялися. І як видно з вищезазначеного великою мірою цьому сприяє розвинений механізм самоврядування, налагоджена робота усіх його складових.

Висновки з даного дослідження. Глибина та складність завдань, що розв'язуються державою, характер соціального, економічного і культурного розвитку об'єктивно потребують сильного, гнучкого адаптивного механізму місцевого самоврядування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми / І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, К. М. Вітман (та інші); за ред. І. О. Кресіної. – К. : Логос, 2009. – 480 с.
2. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : Монографія / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Концерн «Видавничий Дім» «Ін Юре», 2003. – 521 с.
3. Бабенков С. П. Організаційно-економічний механізм розвитку місцевого самоврядування. : автореф. дис. ... кандидата наук з державного управління : 25.00.04 ; Національна академія державного управління при Президенті України, Харківський регіональний інститут державного управління. – Х., 2005.
4. Ворона П. Стратегічні аспекти діяльності місцевого самоврядування / П. Ворона // Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління «Актуальні проблеми державного управління». – Вип. 3(47). – ОРІДУ. – 2011. – С. 203–207.
5. Звіт голови Суворовської районної в місті Херсоні ради // Матеріали 6-ої сесії Суворовської районної в м. Херсоні ради. – 2011. – 123 с.

Тому що причини неефективності місцевої влади лежать, передусім, у площині «старого» механізму. Останній не тільки є затратним, з точки зору праці, часу, ресурсів, але й послаблює пошук оптимальних шляхів для розв'язання поставлених завдань, порушує баланс влади на регіональному та місцевому рівнях. Тому в його розвитку мають бути зацікавлені: держава, суспільство, регіони, громади. Адже транзитний період, в якому вони перебувають, потребує налагодженню різних форм співпраці, взаємодії на всіх рівнях управлінської ієрархії, узгодження суперечностей та протиріч, що виникають між різними рівнями управління та гармонізації стосунків між ними. В ході такої взаємодії кожен з названих суб'єктів набуває якісно нових ознак, які в майбутньому можуть суттєво покращити ефективність та дієздатність механізму.

Отже, на нашу думку, зміцненню механізму самоврядування могло б сприяти:

- а) всебічне пізнання об'єктивних тенденцій та закономірностей в самоврядній системі;
- б) проведення глибинного аналізу відносин між різними сферами муніципальної життєдіяльності та активністю мешканців;
- в) чітке розмежування функцій, компетенції, повноважень республіканських, обласних, районних та місцевих органів управління;
- г) узгодження функцій між рівнями самоврядування в горизонтальному та вертикальному вимірах;
- д) розвиток самоврядного менеджменту;
- є) виховання у мешканців територіальних громад самоврядної культури;
- ж) поширення самоврядних інновацій;
- з) залучення в самоврядний процес політичних партій, громадських організацій, підприємств, організацій, що здійснюють свою діяльність в межах відповідного територіального простору;
- к) наявність достатніх матеріально-фінансових ресурсів, що гарантують права, автономність, самодостатність органів самоврядування.

По великому рахунку, місцеве самоврядування не є самоціллю, воно залишається дієвим засобом підвищення стандартів нашого буття, основними складовими якого є якість життя, здоров'я населення і, на цій основі, подовження активного довголіття української нації.

Перспективи подальших розвідок. Подальші плани наших досліджень будуть пов'язані з проведенням порівняльного аналізу механізму місцевого самоврядування України та зарубіжного досвіду, зокрема, Російської Федерації.

6. Євтушенко О. Н. Державна влада і місцеве самоврядування в політичній системі суспільства : [монографія] / О. Н. Євтушенко. – 2011 – 432 с.
7. Іжа М. М. Система регіонального управління: світовий досвід і Україна: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора політичних наук: 23.00.02. – політичні інститути та процеси / М. М. Іжа. – К., 2011. – 36 с.
8. Малиновський В. Я. Концептуальні засади трансформації територіальної влади України : регіональний та місцевий рівні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора політичних наук : 23.00.02. – політичні інститути та процеси / В. Я. Малиновський. – К., 2011. – 36 с.
9. Малиновський В. Я. Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації : [монографія] / В. Я. Малиновський. – Луцьк : СПД Галяк Жанна Володимирівна, 2010. – 451 с.
10. Калниш Ю. Формування концептуальних засад підготовки фахівців для роботи в органах місцевого самоврядування / Ю. Калниш // Вісн. НАДУ. – 2003. – № 4. – С.107–116.
11. Кіш С. Регіональна політика Європейського Союзу: стратегічні імперативи для України / С. Кіш // І. – 2002. – № 23. – С. 133 – 157.
12. Конституція Української Народної Республіки.
13. Куйбіда В. Якісно перетворюють нашу державу реформа місцевого самоврядування і формування дієздатних територіальних громад / В. Куйбіда // Голос України. – 2009. – 25 вересня. – С. 7.
14. Лопушинський І. П. Реформування місцевого самоврядування в Україні: чергова забаганка політиків чи нагальна потреба дня? // Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи: збірник матеріалів конференції / За заг. ред. проф. Бардачова Ю. М. – Херсон : Олді-плюс, 2010. – 204 с.
15. Польський фонд «НОУ-ХАУ» Warecka 4/6, 00-040 Warsaw, POLAND Phone / http // www.knowhow.org.pl.
16. Плющ В. О. Теоретико-методологічні засади дослідження державних послуг в Україні // Збірник наукових праць державного управління, педагогіки та психології. – Вип.1. – Херсон, 2009. – С. 45.
17. Послання Президента України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2011 році» до Верховної Ради України 7 квітня 2011 року
18. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 25 травня 1997 року // Голос України. – 1997. – 12 червня.
19. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 № 2625-III // Уряд. кур'єр: Орієнтир – 2001. – 15 серп. – № 146. – С. 1–5.
20. Про місцеві ради народних депутатів, місцеве та регіональне самоврядування в Україні: Закон України від 1992р. // Уряд. Кур'єр: Орієнтир. – 1992. – С. 17–20.
21. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06. 2001р. № 2493-III // Уряд. Кур'єр: Орієнтир. – 2001. – 4 липня. – № 116. – С.1–5.
22. Про схвалення Концепції формування системи підготовки кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: розпорядження Кабінету Міністрів від 08.04.2009 р. № 385 // Урядовий кур'єр: Орієнтир. – 2009. – 22 трав. – С. 8–9.
23. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід : зб. матеріалів та док. / наук. ред. М. Пухтинський. – К. : Атіка-Н, 2006. – 744 с.
24. РЕКОМЕНДАЦІЯ 102 (2001) КОНГРЕСУ МІСЦЕВИХ ТА РЕГІОНАЛЬНИХ ВЛАД ЄВРОПИ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.kmv.gov.ua/divinfo.asp.
25. Тимків В. Тенденції та механізми удосконалення місцевого самоврядування Великої Британії у контексті Європейської інтеграції korekta.io.ua/.vasil.timkiv.tendencie.ta.
26. Тлумачний словник чужоземних в українській мові. – Вид-во «Криниця», Київ, 1999. – 421 с.
27. Тлумачний словник сучасної української мови / За рад. проф. В. С. Калашника. – Вид-во Белкар-книга Еспада. – Харків, 2005. – 372 с.
28. Сарик Р. І. Механізм управління в системі місцевого самоврядування: сутність і основні характеристики.
29. Саханенко С. Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування : [монографія] / С. Є. Саханенко. – О. : ОФ.УАДУ, 2001. – 380 с.
30. Універсальний словник-енциклопедія. – Вид-во «Ірина». – Київ, 1999. – 372 с.

Рецензенти: **Іванов М. С.**, д. політ.н., професор;
Євтушенко О. Н., д. політ.н., професор.

© Некряч А. І., 2012

Дата надходження статті до редколегії 02.03.2012 р.

НЕКРЯЧ Анастасія Іванівна – доктор політичних наук, професор, в. о. ректора Міжнародного університету бізнесу та права.

Коло наукових інтересів: проблеми функціонування місцевої влади, політичні аспекти місцевого самоврядування.