

Н. М. СКРИПЧЕНКО

ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ АДАПТАЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА

Досліджено сучасні напрямки перспективного розвитку місцевого самоврядування та потенційні ресурсні можливості громад у вирішенні питань місцевого значення на засадах соціальної мобілізації. Обґрунтовано підходи щодо формування адаптаційних механізмів нового управління в системі місцевого самоврядування для забезпечення сталого розвитку суспільства.

Ключові слова: станий розвиток, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, розвиток громад, соціальна мобілізація, зв'язок, взаємодія, відношення.

Modern trends in perspective development of local self-government and potential resource opportunities of communities are being examined in solving local problems on the basis of social mobilization. Approaches to the formation of adaptive mechanisms of the new management in the local self-government system are being justified to ensure society sustainable development.

Key words: sustainable development, local governments, local community, community development, social mobilization, connection, interaction, relation.

Глибокий аналіз практики та синтезу нових знань, наукова обробка великого масиву емпіричного матеріалу щодо поступу людської цивілізації, творчий пошук світових лідерів, науковців, урядів, громадськості привели до формування і закріплення в документах ООН концепції сталого розвитку, спрямованої на збереження природного і людського потенціалу для нинішнього і прийдешніх поколінь. Гострота проблеми впровадження концепції сталого розвитку не співпадає з часом, а навпаки – набуває все більшої актуальності, що свідчить про недостатність і низьку ефективність заходів, які вживаються світовою спільнотою.

Реалізація цієї об'єктивної потреби можлива за умови трансформаційних процесів передбудови соціальної природи самої людини і основних зasad її суспільного життя, вміння людей активно брати участь у процесах життєзабезпечення, підтримуючи при цьому природну основу життєдіяльності. Тобто, проблема знаходиться не лише в площині економіки, а передусім свідомості, моралі, культури, в тому числі й управлінській. Для вирішення такого масштабного завдання потрібна причетність влади і громадянського суспільства, на всіх рівнях управління і життя людей – від глобального, міжнародного до місцевого включно і особистого життя кожної людини [16].

Постановка проблеми полягає в необхідності формування адаптаційних механізмів нового управління в системі місцевого самоврядування для забезпечення сталого розвитку громад як невід'ємної частини суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що в науковій літературі питання формування дієвого інституту народовладдя – місцевого самоврядування досліджували О. Бабінова, В. Бакуменко, О. Батанов, В. Борденюк В. Григорішен, І. Дробот, І. Дробуш, І. Козюра, В. Куйбіда, В. Кравченко, Ю. Наврузов, С. Серьогіна, А. Ткачук, Ю. Шаров.

Підходи та напрямки втілення політики сталого розвитку на національному рівні, в тому числі з урахуванням зарубіжного досвіду досліджували у своїх працях такі вчені, як С. Бобилев, В. Данілов-Данільян, Б. Данилишин, М. Дробноход, З. Герасимчук, Л. Зайцева, В. Кухар, К. Лосев, Г. Марушевський, П. Мокеєнко, Т. Савostenko, Т. Перга, А. Тішков, А. Шапар, урядові організації та наукові центри.

Питанням ресурсних можливостей органів місцевого самоврядування та громад, в тому числі й через спільне вирішення питань місцевого значення, присвячено роботи О. Брововської, В. Кампо, В. Мамонової, Р. Патнама, А. Садовенка, В. Середи, О. Тодики.

Однак підходи щодо формування адаптаційних механізмів нового управління в системі місцевого самоврядування для забезпечення сталого розвитку громад як невід'ємної частини суспільства досліджено не в повній мірі.

Розробити підходи до формування адаптаційних механізмів нового управління в системі місцевого самоврядування для забезпечення сталого розвитку громад як невід'ємної частини суспільства через виконання таких завдань: дослідити сучасні перспективні напрямки розвитку місцевого самоврядування; проаналізувати потенційні ресурсні можливості громад щодо вирішення питань місцевого значення на засадах соціальної мобілізації; застосувати діалектичне порозуміння категорії розвиток при розробці підходів щодо формування адаптаційних механізмів нового управління в системі місцевого самоврядування для забезпечення сталого розвитку громад.

Загальнотеоретичні аспекти науки державного управління зумовлюють необхідність урахування в управлінських процесах органів місцевого самоврядування вимог об'єктивних закономірностей і реальних можливостей суспільства і залежності системи управління від: об'єктивно обумовлених суспільних цілей, які виникають на певному етапі розвитку; рівня розвитку та характеру керованих об'єктів; наявних ресурсів і засобів, необхідних для здійснення управління; внутрішніх закономірностей функціонування і розвитку управління [4, с. 39].

Нова парадигма суспільного розвитку спрямована на трансформацію матеріально орієнтованого суспільства на збалансоване духовно орієнтоване, з урахуванням нагальної вимоги збереження природного та людського потенціалу для нинішнього та прийдешніх поколінь. Концепція сталого розвитку передбачає втілення нового підходу, методології, націленої на “глобалну комплексну переоцінку та планування змін в усіх сферах життя (природи і людства) і на цій основі формувати

упереджуальну збалансовану політику і програми конкретних заходів на відповідних рівнях державного управління та місцевого самоврядування” [16, с. 25].

Місцеве самоврядування покликане забезпечувати дотримання демократичних принципів організації й функціонування влади на місцях, тобто створювати можливості для максимального наближення управління до населення, залучати громадян до безпосередньої участі у вирішенні політичних, економічних, соціальних та інших проблем. Теорія місцевого самоврядування є складовою концепції громадянського суспільства, а тому поступово перемогла точка зору, відповідно до якої місцеве самоврядування почало розглядатися як інститут народовладдя [6].

Цілком логічно, що до перспективних напрямків розвитку місцевого самоврядування поряд з організаційно-функціональними аспектами додаються й такі, які націлені на формування ефективного та відповідального інституту народовладдя, спрямованого на підтримку ініціатив громадян, взаємодії з ними; вироблення механізмів державного управління, місцевого самоврядування, самоорганізації, націлених на синхронізацію дій [1, с. 172].

Розвиток інституту народовладдя пов’язують з побудовою громадянського суспільства, що передбачає формуванням активної громадської позиції населення, трансформування його зі звичайної сукупності жителів на певній території в спільноту, яка має схожі інтереси, здатного об’єднати ресурси для досягнення загальної мети розвитку територіальної громади [9, с. 15]. В. Кампо зауважує, що для формування зasad громадянського суспільства в сільській місцевості необхідно стимулювати процес створення на цьому рівні самоорганізаційних утворень населення [5, с. 8]. Важливим механізмом здійснення реального народовладдя вважається залучення членів місцевого співтовариства до процесу прийняття суспільно значущих рішень [17, с. 52].

Дієвість місцевого самоврядування розглядають також з точки зору спільного визначення цілей, які мають у взаємодії досягти місцева влада, підприємництво, громадськість і члени територіальної громади, залучаючи при цьому творчу енергію членів територіальної громади, як важливого ресурсу соціального капіталу. За таких умов громада має риси життезадатної суспільності людей, що характеризується такими ознаками, як: територіальна єдність проживання, де розвиваються взаємовідносини; здатність до декомпозиції внутрішніх взаємозв’язків; автономність і високий рівень саморегуляції; велика інтегруюча сила [10, с. 4–7].

Важливим ресурсом громади є соціально-психологічна єдність у вирішенні питань місцевого значення. Для означення громади як спільноти виокремлюють такі компоненти, як членство (почуття принадлежності, особисті внески, спільне емоційне переживання та почуття безпеки); вплив (можливість об’єднаних членів громади мати реальний вплив як на всю громаду, так і на окремих її членів, що в результаті забезпечує цілісність спільноти); інтеграція та самореалізація (задоволення потреб в суспільно-громадському житті, підтримка такої позиції громадою, оцінювання та схвалення досягнень та успіхів); емоційне єднання (відчуття спільної принадлежності до минулого та майбутнього) [19, с. 18].

До основних чинників, які відрізняють територіальну громаду як об'єднану спільноту від юридично зареєстрованої адміністративно-територіальної одиниці, відносять наступні: наявність міжсобистісних зв'язків, які формуються з сукупності індивідів громади у процесі проведення спільних акцій; спільні інтереси, які обумовлюють взаємодії, у процесі яких формується системна єдність [14, с. 209–215; 3, с. 176].

Необхідність функціонування місцевого самоврядування, яке б відповідало об'єктивно обумовленим суспільним потребам, спонукає науковців, неурядові організації до активного нормотворчого процесу. Так, у рамках проекту Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначені шляхи та засоби, які передбачають формування оптимальних ресурсних можливостей для реалізації місцевого самоврядування, в тому числі й через добровільне об'єднання територіальних громад; нормативне врегулювання питання повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для ефективного забезпечення населення якісними адміністративними і соціальними послугами; максимальне заличення жителів територіальних громад до прийняття управлінських рішень, сприяння подальшому розвиткові сучасних форм безпосередньої демократії на місцях [8].

Пропонується й більш розширеній перелік завдань для проведення реформування місцевого самоврядування, які спрямовані на необхідність стимулування процесу становлення територіальної громади як цілісної (інтегрованої) солідарної соціальної спільноти, члени якої усвідомлюють свої інтереси і спроможні їх вирішувати у співпраці з органами місцевого самоврядування; стимулування розвитку форм прямої демократії та створення умов для безпосередньої участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, в тому числі через органи самоорганізації населення, громадські організації, інші об'єднання громадян [7].

Вирішення ж окреслених завдань щодо соціальної мобілізації громади, спроможності до самоорганізації, за відсутності запропонованих шляхів та засобів, залишаються декларативними.

У той же час, у ряді досліджень зазначається про низький рівень організації громадян щодо безпосередньої участі у вирішенні питань життезабезпечення, відсутність дієвого механізму реалізації права громадян на участь в управлінні місцевими справами через юридично закріплена норми; інертність з боку органів місцевого самоврядування до діалогу і взаємодії та послаблення безпосереднього зв'язку місцевих депутатів із населенням, розрив між реальними потребами мешканців і місцевою політикою; пасивність громадян та очікування, що їх нагальні проблеми задоволяться виключно органами місцевого самоврядування, які насправді виявляються нездатними самостійно і в повному обсязі це зробити [2, с. 53; 1, с. 158, 163, 181].

Відсутність достатньої спроможності для виявлення й задоволення потреб населення, а також заличення його до громадського обговорення є причинами

низького рівня довіри до обраних посадовців і низького рівня самооцінки власної відповідальності за стан суспільних справ. За результатами соціологічного дослідження невизнання такої відповідальності особами віком від 18 до 25 років склала 62 %, від 26 до 40 років – 61,2 %, від 41 до 55 років – 61,3 %, 56 і більше років – 66,9 %, при тому, що невизначеність населення знаходиться в межах 13,3 %, 13,1, 15,3, 12,0 % відповідно за віком [12, с. 37].

Практика впровадження проекту Європейського Союзу та Програми розвитку ООН “Місцевий розвиток, орієнтований на громаду” (далі – МРГ), який діє в Україні з грудня 2007 р. свідчить про дієвість методу “соціальна мобілізація”. Змістовна сутність даного методу передбачає об’єднання всіх сегментів певної території (чоловіків, жінок, молодь, людей різного майнового статку, місцеві органи влади, приватний сектор, самоврядні організації громад, освітні заклади) у формі партнерства для досягнення спільної мети та активізацію участі громади в вирішенні питань місцевого значення [16, с. 263]. Так, за три роки дії проекту, на конкурсній основі було відібрано 1071 сільські/міські ради, в яких сформовано 1215 організацій громад, які підготували 1310 мікропроектів. За напрямками 59 % ініціатив були спрямовані на енергозберігаючі заходи, 21 % – підвищення спроможності закладів охорони здоров’я, 15 % – водозабезпечення, 4 % – охорону довкілля, 1 % – придбання шкільного транспорту й профінансовані за партисипативним принципом: внесок громади в середньому склав 7,1 %, коштів місцевих бюджетів – 44,8 %, проекту МРГ – 46,4 %, приватного сектору – 1,7 %. Позитивний ефект від реалізації ініціатив отримали 1,2 млн осіб, що в 2,9 разів більше учасників організацій громад [11].

Політика сталого розвитку реалізується на основі розробки стратегій, інституційно-правового забезпечення, формування засобів для досягнення визначених пріоритетів. На місцевому рівні, крім економічних, екологічних, соціальних аспектів, важливого значення набувають цілі з удосконалення організацій й практичної діяльності місцевих органів влади щодо забезпечення сталого розвитку [15].

Соціально-управлінський вимір концепції сталого розвитку передбачає нове бачення громадсько-приватного партнерства на основі соціальної мобілізації для концентрації засобів і ресурсів громад. Соціальне партнерство між місцевою владою, бізнесом і громадським суспільством повинно знаходитись у динамічному пошуку форм взаємодії зон співпадіння інтересів особистісних та громадських.

До основних засад нового управління відносять адекватність, вивіреність в управлінських рішеніях владних структур, необхідність напрацювання таких механізмів управління, які б забезпечували перебудову основних засад суспільного і особистого життя в напрямку “партнерської взаємодії” з природою та ефективного залучення громад до управління місцевим розвитком [16, с. 14–38].

Обґрунтування підходів до формування адаптаційних механізмів нового управління в системі місцевого самоврядування для забезпечення сталого розвитку громад як невід’ємної частини суспільства розглянемо з позиції

діалектики, як загальної теорії розвитку всього сущого. Діалектичне розуміння категорії розвиток формулюється як незворотна, спрямована, закономірна якісна зміна матеріальних та ідеальних об'єктів. У результаті розвитку відбувається зміна, рух, що створює нове і необхідне, здатне до саморуху, самовідтворення. Саморух і саморозвиток визначені важливими моментами діалектики, яка спирається на такі фундаментальні поняття, як зв'язок, взаємодія, відношення. Теоретичне розуміння поняття зв'язку відбиває взаємообумовленість речей і явищ; взаємодія відображає процеси взаємопливу різних об'єктів один на одного і виступає “взаємною причинністю” взаємно зумовлених субстанцій; відношення характеризує взаємозалежність елементів певної системи, тобто річ виявляє свої властивості лише під час відповідного відношення до інших речей, або у випадку зіставлення з іншими речами [18, с. 156, 157].

Феномен розвитку будь-якої системи пов'язаний з дією механізмів зворотного зв'язку двох типів: негативних і позитивних. Механізми негативного зворотного зв'язку забезпечують підтримку існуючого гомеостазу (стійкої рівноваги системи) шляхом матеріально-енергетично – інформаційного обміну системи із зовнішнім середовищем; механізми позитивного зворотного зв'язку забезпечують перебудову гомеостазу системи і характер обмінних процесів [13, с. 11, 12].

За допомогою таких наукових методів пізнання, як аналіз і синтез, дедукція, абстрагування, враховуючи сучасні перспективні напрямки розвитку місцевого самоврядування й потенційні ресурсні можливості громад, щодо вирішення питань місцевого значення на засадах соціальної мобілізації, фундаментальні поняття діалектики, як теорії розвитку, можна зробити наступні узагальнення.

Нове управління в системі місцевого самоврядування повинно бути спрямовано на забезпечення сталого розвитку громад як невід'ємної частини суспільства й здійснюватись на таких концептуальних засадах:

– змістовна спрямованість діяльності органів місцевого самоврядування повинна спрямовуватися не лише на забезпечення права громади самостійно чи опосередковано вирішувати питання місцевого значення, а й на формування нових соціальних відносин, орієнтованих на позитивні зрушения у свідомості щодо особистісного розвитку людини коеволюційно-орієнтованої, приналежності до громади як об'єданої спільноти, розуміння життєвих потреб як матеріальних, так і духовних;

– такі зміни повинні бути спрямовані, в першу чергу, на подолання безініціативності, низького рівня довіри до обраних посадовців, низького рівня самооцінки щодо власної відповідальності за стан суспільних справ, формування навичок в громаді до самодопомоги через співпрацю на основі міжсекторного партнерства, забезпечення умов для динамічного розвитку самоврядних організацій;

– діалектичне розуміння фундаментальних понять розвитку, таких як зв'язок, взаємодія, відношення потребує врахування цих важливих категорій при формуванні адаптаційних механізмів нового управління в системі місцевого самоврядування для забезпечення сталого розвитку громад, в частині посилення потенційних можливостей методу “соціальна мобілізація”.

Результати досліджень доводять необхідність подальшої розробки адаптаційних механізмів нового управління в системі місцевого самоврядування для забезпечення сталого розвитку громад, як невід'ємної частини суспільства.

Література:

1. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи : монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Дніпропетр. : Моноліт, 2009. – 384 с.
2. Бобровська О. Корпоративні форми територіальної самоорганізації населення як один з напрямків розвитку демократичного врядування : тези доповіді / О. Бобровська // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми : матеріали підсумкової наук.-практ. конф. за міжнар. участю 31 жовт. 2008 р. ; редкол. : М. М. Іжа (голов. ред.) [та ін.]. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2008. – С. 52–54.
3. Григорьев В. А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика / В. А. Григорьев. – К. : Истина, 2005. – 424 с.
4. Державне управління : навч. посіб. / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко] ; за ред. А. Ф. Мельник. – 2-ге вид., випр. і доп. – К. : Знання, 2004. – 342 с.
5. Кампо В. Реформа як мистецтво можливого / В. Кампо // Аспекти самоврядування. – 2005. – № 4. – С. 2–8.
6. Кириченко Л. Народовладдя і місцеве самоврядування в Україні / Л. Кириченко. – Режим доступу : <http://www.pravoznavec.com.ua/period/chapter/2/21/6956>.
7. Концепція реформи місцевого самоврядування : проект. – Режим доступу : <http://www.bizvolnet.org.ua/index.php?>
8. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : проект. – Режим доступу : http://minregion.gov.ua//index.php?option=com_k2&view=item&id=2034.
9. Мамонова В. Залучення громадськості до участі в управлінні місцевими справами / В. Мамонова // Аспекти самоврядування. – 2004. – № 5 (26). – С. 15–18.
10. Менеджмент розвитку територіальних громад : практик. посіб. / авт. кол. І. О. Бондарюк, А. М. Гев'юк, А. В. Грищенко та ін. – Чернівці : ЧМГС “Буковинська Партнерська Агенція”, 2006. – 164 с.
11. Місцевий розвиток, орієнтований на громаду. Звіт про впровадження. 2010. – UNDP. Україна, 2010. – 69 с. – Режим доступу : http://www.cba.org.ua/images/stories/CBA_-_QPR-III_Ukr.pdf.
12. Національна Доповідь про людський розвиток 2011 року “Україна: на шляху до соціального залучення” / Програма розвитку ООН. – К. : [б. в.], 2011. – 128 с.
13. Основи стійкого розвитку : навч. посіб. / за заг. ред. д.е.н., проф. Л. Г. Мельника. – Суми : ВТД “Університетська книга”, 2005. – 654 с.
14. Патнам Р. Д. Творення демократії: традиції громадської активності в сучасній Італії / Р. Д. Патнам ; пер. з англ. В. Ющенко. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2001. – 302 с.

15. Скрипченко Н. М. Організаційно-інструментальне забезпечення управління стійким розвитком адміністративних районів : автореф. дис. ... к.держ.упр. / Н. М. Скрипченко. – Дніпропетр., 2010. – 20 с.

16. Сталий розвиток суспільства : навч. посіб. / А. Садовенко, Л. Масловська, В. Середа [та ін.]. – К. : ПРООН/АМУ, 2011. – 346 с.

17. Тодика О. Ю. Проблеми реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень в аспекті здійснення народовладдя / О. Ю. Тодика // Держ. будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Х. : Право, 2004. – Вип. 7. – С. 49–61.

18. Філософія : навч. посіб. – 2-ге вид., перероб. і доп. / за ред. І. Ф. Надольного. – К. : Вікар, 2001. – 457 с.

19. McMillan. D. W. Sense of community 6 A definition and theory / D. W. McMillan, D. M. Chavis // Journal of Community Psychology. – 1986. – Vol. 14. – № 1. – P. 6–23.

Надійшла до редколегії 21.09.2012 р.

УДК 35.088

A. C. Tamm

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ

Зроблено спробу аналізу фахової літератури з державного управління на проблеми органів місцевого самоврядування у здійсненні соціальної політики держави.

Ключові слова: соціальна політика, місцеве самоврядування, науковий рівень, теоретичні засади, соціально-захисна політика держави.

In the article the author attempts to analyze specialized literature on state governance with regard to the problems of local governance during the social policy carrying out.

Key words: social police, local self-governance, scientific level, theoretical basis, social and defense policy of the state.

Сучасний стан українського суспільства вимагає з'ясувати певні важливі моменти, а саме: природу, характер та механізми як соціально-економічних, так і соціально-політичних перетворень, які відбуваються в державі. Міжнародний досвід свідчить, що значні соціальні зміни можуть бути успішними, якщо свідомо та відповідально в них беруть участь інститути громадянського суспільства та