



МЕЛЬНИКОВ
Олександр
Федорович,
д. держ. упр., проф.,
заступник директора
Харківського
регіонального
інституту державного
управління Національної
академії державного
управління при
Президентові України,
м. Харків.

Анотація:
На основі висвітлення
феномена
самоврядуності,
розкриття сутності
та функцій місцевого
самоврядування
запропоновано
конкретні пропозиції
щодо подальшого
вдосконалення
системи соціальної
взаємодії в державному
управлінні та місцевому
самоврядуванні в
Україні.

Ключові слова: *місцеве
самоврядування,
соціальна взаємодія,
концепція.*

УДК 352.07:342.571

Олександр МЕЛЬНИКОВ, Михайло КОНОНЕНКО

РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ – ШЛЯХ ПОДОЛАННЯ ПРОБЛЕМ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Дослідження багатьох вчених свідчать, що економічне зростання в ХХ столітті в індустріально розвинутих країнах (включаючи Україну) відбувалося із загостренням соціально-економічних протиріч, оскільки орієнтувалося на домінування речових факторів розвитку виробництва, пріоритетність кількісних параметрів над якісними і супроводжувалося розбалансованістю науково-технічних, екологічних і соціальних складових [4, с. 34-35].

У сучасному суспільстві назріла необхідність переходу до нового типу економічного зростання. Генерувати якісні зрушення як з метою виробництва, так і в самому виробництві може тільки людина. У зв'язку з цим на перше місце в системі факторів економічного зростання виходять проблеми соціально-трудова відносин у найширшому розумінні, які саме і є предметом соціальної взаємодії; це – ефективне управління працею, загальноосвітня й професійна підготовка та безперервний розвиток економічно активного населення, мотивація праці, гідна людини якість життя.

Динамічне економічне зростання в сучасних умовах потребує не державо- або техно-, а людиноцентричного підходу, перегляду місця і ролі працівника в сучасному виробництві як з погляду зменшення факторної (часткової) його ролі з одночасним зростанням творчовизначальної, контролюючої й регулюючої ролі, так і з позицій адекватної цій новій ролі зміни структури суспільного виробництва [2, с. 55–57]. У зв'язку з цим набуває особливої актуальності сукупність “неречових” факторів і умов економічного зростання – інтелектуальних, інформаційних, організаційних, управлінських ресурсів, погляд на людину як на головний, визначальний і невичерпний (на відміну від інших) чинник економічного зростання нового типу, а також як на мету цього зростання.

Саме такий підхід було продемонстровано свого часу в розробленій демократичною коаліцією та запропонованій до широкого суспільного обговорення Програмі діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не для політиків» [7]. Звичайно, зазначена Програма була більше схожа на популістську декларацію й потребувала деталізації й конкретизації. У ході президентських перегонів 2010 року ми бачили, як провідні кандидати, в тому числі й новообраний Президент України наголошували у своїх програмах на проблемах реформування місцевого самоврядування.

Зокрема, у програмі Віктора Януковича окремо виділено розділ (четвертий), присвячений проблемам реформування системи місцевого самоврядування. У ньому йдеться, що “місцеве самоврядування повинно стати надійним та міцним фундаментом народовладдя. Принципово важливе розширення повноважень місцевих рад, максимальне усунення бюрократичного апарату від вирішення питань розвитку територіальних громад. Виступаю за децентралізацію влади, реформування міжбюджетних відносин на користь місцевого самоврядування” [8].

З моменту інаугурації настає саме той час, коли передвиборчі обіцянки мають вишукатися у струнку програми дій, тому в даній

статті намагатимемося запропонувати новообраним Президенту та Прем'єр-міністру своє концептуальне бачення такої складової демократичного державотворення як необхідність реформування місцевого самоврядування на принципах солідаризму, субсидиарності та соціального діалогу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій дає підстави стверджувати, що, незважаючи на те, що сучасна наука ще не накопичила достатнього емпіричного матеріалу для аналізу специфіки системи соціальної взаємодії місцевого самоврядування, її історіографія представлена широким колом дослідницьких проблем. Низку праць таких сучасних дослідників, як В. Амеліної, Г. Атаманчука, К. Гаджиева, А. Колодій, В. Рубцова, В. Князева, В. Паламарчука, О. Литвиненко, С. Янішевського та ін. присвячено дослідженню різних аспектів взаємодії держави з суспільством.

Ми поділяємо думку багатьох учених відносно того, що в Україні необхідно розробити наукове підґрунтя нової теорії економічного зростання в контексті сучасних загальносвітових тенденцій і змін, що дозволить не лише оцінити нинішню ситуацію в українській економіці, а й визначити систему цілей і пріоритетів майбутнього розвитку і, відповідно, пріоритетів економічної й соціальної політики для того, щоб знайти таку модель управління соціальним розвитком і економічним зростанням за рахунок поширення практики соціального партнерства, реалізація якої дозволила б зменшити втрати перехідного періоду й прискорити відродження національної економіки [1; 5; 6].

Метою даної статті є аналіз концептуальних підходів до реформування системи місцевого самоврядування в частині взаємодії органів публічної влади та громадянського суспільства. Досягнення зазначеної мети забезпечується реалізацією таких завдань як: розробка теоретичної моделі взаємодії місцевого самоврядування та територіальних громад для сучасного міста України з районним поділом і визначення перспективи подальшого вдосконалення системи соціальної взаємодії органів місцевого самоврядування та територіальних громад в Україні.

Моделлю ефективною соціальної взаємодії, на думку авторів, може стати розроблена в Полтавському районі за участю М. Кононенка "Концепція розвитку соціальної взаємодії місцевого самоврядування та територіальних громад в Україні" (далі – Концепція). Вважаємо за необхідне особливо підкреслити, що вихідною передумовою розробки і реалізації цієї концепції є чітко визначені стратегічні суспільні пріоритети, а саме: визнана, сприйнята громадськістю і державною політикою орієнтація на забезпечення сталого людського розвитку, побудову цивілізованого громадянського суспільства та соціальної ринкової економіки, курс на інноваційне, орієнтоване на інтелектуальний капітал економічне зростання.

Концепція враховує сучасний соціально-економічний стан країни, тенденції світового розвитку, спирається на глобальні, загальногуманітарні ідеї соціальної орієнтації економіки, політики та сталого людського розвитку.

Концепція загалом спрямована на посилення ролі територіальних громад у процесі соціальної взаємодії з місцевим самоврядуванням в соціально-економічному, політичному і культурному житті країни. Крім того, Концепція розраховує на об'єктивно необхідне перетворення існуючих розрізнених форм соціальної взаємодії в гнучку,



**КОНОНЕНКО
Михайло**

Михайлович,
магістр держ.упр.,
заступник голови
Полтавської
районної ради, здобувач
кафедри політології та
філософії Харківського
регіонального
інституту державного
управління Національної
академії державного
управління при
Президентіві України,
м. Полтава

Анотація:
На основі висвітлення
феномена
самоврядності,
розкриття сутності
та функцій місцевого
самоврядування
запропоновано
конкретні пропозиції
щодо подальшого
вдосконалення
системи соціальної
взаємодії в державному
управлінні та місцевому
самоврядуванні в
Україні.

**Ключові
слова:** місцеве
самоврядування,
соціальна взаємодія,
концепція.

УДК 352.07:342.571

різноманітну за напрямками роботи, ефективну за результатами для всіх суб'єктів взаємодії загальноукраїнську систему.

Основними елементами такої Концепції має стати: стратегічні цілі і завдання соціальної взаємодії, поширення ідеології соціальної взаємодії, посилення цілеспрямованого впливу держави, вдосконалення і розвиток законодавчо-нормативної бази, формування організаційної структури, розвиток теоретичної і науково-методичної бази, підготовка кадрів для системи, проведення державно-громадських заходів і міжнародне співробітництво

Основними рисами системи соціальної взаємодії, що відповідає новим соціально-політичним умовам і потребам розвитку сучасного суспільства, мають стати: державно-суспільний характер, тісні зв'язки з іншими соціальними системами, розвиток і поєднання різноманітних організаційних форм управління (законодавчої, адміністративної, економічної, громадської), забезпеченість спеціально підготовленими кадрами (організаторами, консультантами, адміністраторами, розробниками програм співробітництва та іншими) тощо.

Стратегічними цілями та завданнями соціальної взаємодії в Україні визначено: знаходження оптимальної організаційної форми взаємодії державного управління та місцевого самоврядування, яка б забезпечувала їх функціональний взаємозв'язок і чіткий розподіл повноважень; розвиток цивілізованого громадянського суспільства з реалізацією прав кожної людини; забезпечення соціальної злагоди та високого рівня життя населення.

У результаті створення нової ефективної системи соціальної взаємодії мають бути вирішені такі важливі для майбутнього України соціальні завдання:

- мирне співіснування в суспільстві різних соціальних груп з їх специфічними інтересами, завершення створення дієвої системи соціальної взаємодії між органами місцевого самоврядування та державою;
- формування соціальної компетентності громадян відображення в політико-правових документах основних принципів взаємодії держави та органів місцевого самоврядування;
- взаємоузгодженість законодавчих актів; створення нових організаційних і управлінських форм соціальної взаємодії, моніторингової та консультативної інфраструктури; розробка технології соціальної взаємодії;
- створення програмного забезпечення для впровадження дистанційних форм співробітництва, а також підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації спеціалістів різних напрямів та рівнів;
- навчання із соціально-політичних питань керівників усіх рівнів громад, підприємств та організацій, приватних осіб у проведенні громадсько-державних заходів з розвитку соціальної взаємодії;
- співробітництво з міжнародними неурядовими організаціями тощо.

Найнефективніше вирішення окреслених та низки інших проблем розвитку місцевого самоврядування може бути здійснене, як уже було зазначено, у комплексі – шляхом реформування системи місцевої публічної влади. Реалії сьогодення свідчать, що без внесення змін в Конституцію забезпечити повне її реформування і здійснити наступний крок у напрямі децентралізації влади неможливо. Втім, існує щонайменше два шляхи реформування.

Перший випливає з того, що передбачена Конституцією модель місцевого самоврядування так і не запрацювала на повну силу через брак належного законодавчого забезпечення реалізації конституційних норм (значна частина необхідних законодавчих актів не прийнята досі). Відтак, цей шлях передбачає два етапи реформування: 1) на законодавчому рівні (шляхом внесення змін у чинні закони і прийняття нових законів); 2) внесення змін в Конституцію.

Згідно з другим варіантом, слід першочергово внести зміни в Конституцію (передусім стосовно територіальної основи місцевого самоврядування), після чого вдосконалити законодавчу базу (прийняти необхідні закони і внести зміни у чинні).

Обидва шляхи реформування мають як позитивні, так і негативні сторони, а відтак – як прихильників, так і супротивників.

Для реалізації першого шляху, як видається, втрачено багато часу – більше 9 років, протягом яких мали бути прийняті усі необхідні для впровадження в життя норм Конституції законодавчі акти. Очевидно, що відсутність належного законодавчого забезпечення блокує реалізацію конституційних норм, незважаючи на їх пряму дію. Звідси випливає небезпека щодо реалізації другого шляху реформування: чи вистачить політичної волі для того, щоб внесені в Конституцію зміни та й чинні конституційні норми запрацювали на повну силу?

На основі задоволення означених потреб працівників, роботодавців, суспільства, держави соціально-грудове партнерство в Україні зможе забезпечити і досягнення стратегічних цілей і завдань – досягнення стійкого інноваційного соціально-економічного розвитку; створення цивілізованого громадянського суспільства з реалізацією прав кожної людини; соціальної злагоди та високого рівня життя населення.

Слід зазначити, що основними напрямками розвитку соціальної взаємодії в Україні є поширення ідеології соціальної взаємодії. Вона ґрунтується на визнанні необхідності мирного співіснування в суспільстві різних соціальних груп з їх специфічними, часто протилежними інтересами; об'єктивності прояву і конфлікту інтересів, боротьби між соціальними групами; можливості вести цю боротьбу в цивілізованих формах і досягати її конструктивного завершення у вигляді взаємоприйняттого компромісу, що відповідає перспективним завданням суспільного прогресу.

Отримані наукові результати дають підставу стверджувати, що держава має ініціювати зразкові відносини соціальної взаємодії на місцях. Зокрема, потрібно створити дієвий механізм, який би пов'язував можливості державних і муніципальних преференцій з рівнем ефективності соціальної взаємодії в конкретному регіоні. Через систему освіти потрібно формувати у молодих громадян соціальну компетентність та відповідальність за власну долю. Стосовно економічно активного населення це завдання можна вирішувати за допомогою громадських організацій.

У відповідності з даною Концепцією, необхідно розробити і прийняти закон України про соціальну взаємодію, який би передбачав інституціоналізацію соціальної взаємодії як самостійної і провідної сфери розвитку місцевого самоврядування в країні; узгодженість з іншими законодавчими актами України, а також із Конвенціями та Рекомендаціями МОП та законами інших країн у галузі соціальної взаємодії місцевого самоврядування та територіальних громад.

На нашу думку, потрібно розробити основні параметри організаційної структури сфери соціальної взаємодії. Сфера соціальної взаємодії має включати державні, громадські, приватні форми взаємодії сторін, різноманітні як за структурою, так і за пропонованими програмами співробітництва. З метою забезпечення належної якості програм соціальної взаємодії необхідно передбачити створення та ефективну діяльність відповідних служб консультування, моніторингу та контролю. Тому необхідне створення служби моніторингу, консультування й орієнтації сторін у сфері соціальної взаємодії, яка б виконувала ці функції. Крім того, сфера соціальної взаємодії не може ефективно функціонувати і розвиватися без створення баз даних, забезпечення сучасною технікою інформаційних потоків, використання комп'ютерних технологій, включаючи Інтернет.

Однією з найважливіших складових інформатизації сфери соціальної взаємодії є поширення дистанційних форм переговорів і консультацій, що дозволяє зробити соціальної взаємодію відкритою, безмежною, загальнодоступною. Слід розробити технологію соціальної взаємодії на базі відповідних наукових розробок з використанням методичних матеріалів. Важливе значення має створення належного програмного забезпечення для впровадження дистанційних форм співробітництва та інших форм використання інформаційних технологій.

Для розробки теоретичних, методологічних, технологічних, науково-методичних

основ соціальної взаємодії необхідно розгорнути масштабні фундаментальні і прикладні дослідження проблем активного його впровадження в сучасних національних умовах. Потрібна розширена підготовка кадрів, надання відповідних знань керівникам усіх рівнів через систему дистанційної, післядипломної освіти та підвищення кваліфікації. Для успішного розвитку соціальної взаємодії в Україні належить організувати регулярне проведення державно-громадських заходів, спрямованих, по-перше, на розвиток конкретних форм соціальних відносин, і по-друге, на пропаганду ідей соціальної взаємодії, постійного вдосконалення суспільної взаємодії людей.

Як висновки проведеного дослідження слід зазначити, що здійснення будь-якого великого соціального проекту сьогодні не можливе лише в межах однієї країни зусиллями лише національних організацій. Тому для успішного розвитку соціальної взаємодії в Україні потрібно розвивати широке співробітництво з міжнародними неурядовими організаціями, у межах як багатосторонніх проектів, так і двосторонніх угод. Реалізація запропонованої “Концепції розвитку соціальної взаємодії в Україні” стане могутнім імпульсом підвищення ефективності соціальних відносин, що може і має відіграти важливу роль у досягненні добробуту і процвітання нашої країни. У рамках реалізації цієї Концепції соціальні партнери на макро-, мезо- і мікроекономічному рівнях повинні розробити програми розвитку.

Досліджуючи дане питання, не можна не помітити зв'язку соціальної взаємодії з проблемою ефективності демократичних інститутів. Нинішня неоліберальна версія модернізації викликає сумніви у здатності ринкових регуляторів до соціальної самокорекції, об'єктивно сприяє консервації політичних систем перехідних суспільств у тому розумінні, що нездатність правлячої еліти домогтися підвищення ефективності народного господарства змушує їх прибігати до твердих форм націоналізму, таким як релігійний фундаменталізм чи нарощування військового потенціалу. Правлячі кола у своїх політичних цілях мистецьки використовують масові настрої в перехідному суспільстві: лібералізація, приватизація й інтеграція у світовий ринок повинні принести позитивні результати в найближчому майбутньому, тоді як ні економічна теорія, ні політична практика не в змозі наблизити настільки бажане завтра. У даній ситуації загальне чекання легко і швидко перетвориться в тотальне розчарування, чим вміло скористаються сили соціальної консервації.

Немає сумнівів, що це прямо відноситься до сучасного українського суспільства і його політичної системи, яка розвивається багато в чому автономно від соціальної політики, від потреб і нестатків масових груп. Не випадково деякі автори думають, що подібна ситуація може стати причиною швидкої і неминучої ліквідації демократичних політичних інститутів і встановлення неліберального авторитаризму, диктатури, переходу від реформ до контрреформ.

Механізм соціальної взаємодії в нашій країні формується і розвивається в умовах глибокої системної кризи, різко вираженої поляризації колективно-договірного процесу, несформованості рівноправних суб'єктів, нерозвинутості елементів і ознак громадянського суспільства, недостатньо опрацьованої системи нормативно-правового регулювання соціальних відносин. Тому особливого значення набуває спрямованість механізму системи соціальної взаємодії на досягнення соціальної злагоди, консенсусу в суспільстві шляхом компромісів, укладання договорів і угод.

Важливою складовою механізму соціальної взаємодії є переговорний процес, у ході якого всіма учасниками на основі рівноправності сторін спільно виробляються рішення. При постійній відмінності, а часто й суперечності інтересів сторін, переговорний процес є найраціональнішим способом досягнення взаємоприйнятних результатів. Важливим компонентом взаємодії соціальних партнерів є мета як ідеально уявлений і сформульований результат їхнього співробітництва. Узгодження цілей і інтересів сторін є головною умовою успіху партнерських стосунків. Якщо співпадають лише окремі, проміжні і часткові цілі сторін, то, відповідно, можливе (і потрібне) тимчасове співробітництво, яке може надалі продовжуватися, стаючи

постійним. Якщо сторони взагалі не бачать спільних цілей, то налагодити партнерські відносини неможливо. Спільна мета сторін і, відповідно, стратегія соціальної взаємодії в Україні в перехідний період полягає, на нашу думку, в тому, щоб у ході економічного реформування на основі врахування, узгодження і захисту інтересів різних соціально-професійних груп, використовуючи переваги переговорного процесу, розвивати соціально-трудова відносини, адекватні соціально орієнтованій ринковій економіці, опрацьовувати єдину узгоджену політику зміцнення їх на рівні підприємств, міст, регіонів, галузей і всієї країни. У такому розумінні в Україні протягом кількох останніх років відбувається певний прогрес у взаєморозумінні між представниками сторін соціальної взаємодії на всіх рівнях. Таким чином, основними напрямками створення в Україні ефективного механізму соціальної взаємодії слід вважати такі:

- перегляд наявної правової бази на предмет її відповідності вимогам і цілям соціальної держави та внесення відповідних змін до діючого законодавства;
- удосконалення законодавчої бази, що регулює відносини у сфері праці: прийняття Закону про соціальну взаємодію, з урахуванням норм Міжнародної організації праці, кращих надбань радянської системи трудового законодавства та практики соціальної взаємодії в Україні;
- доповнення механізму соціальної взаємодії технологією оцінювання його ефективності й зворотного зв'язку, коли відхилення від цілей будуть регулюватися силою економічного й соціального впливу на тих, хто допускає такі відхилення.

Механізм соціальної взаємодії має підпорядковуватися чіткій логіці забезпечення суспільних інтересів при делегуванні незалежним структурам значної частини повноважень. Такий поділ відповідальності забезпечує гнучкість взаємодії всіх структур, безпосередньо зацікавлених в суспільному розвитку і соціальній згоді, стимулює мотивацію й активність у здійсненні спільної діяльності і водночас гарантує постійний контроль з боку держави. Організація ефективної соціальної взаємодії сприятиме покращенню взаємостосунків суб'єктів соціальної взаємодії та суспільно-соціального відродження України.

Використані джерела:

1. Ібрагімова І. Прозорість влади: основи забезпечення інформаційної взаємодії державних органів з громадськістю / І.М. Ібрагімова. – К. : ПРООН, 2002. – 30 с.
2. Паламарчук В. Трансформації демократії та пошук стратегії суспільно-політичного розвитку України : монографія / В.М. Паламарчук, О.В. Литвиненко, С.О. Янішевський. – К. : НІСД, 2003. – 120 с.
3. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг : монографія / О. Берданова, В. Вакуленко, М. Василенко та ін. ; за ред. Ю.П. Лебединського. – Ужгород : Патент, 2003. – 192 с.
4. Скрипнюк О. Соціальна, правова держава в Україні: Проблеми теорії і практики : монографія / О. В. Скрипнюк. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2000. – 600 с.
5. Сушинський О. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія. / О. І. Сушинський. – Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.
6. Ткачук А. Населення чи громада? Або як впливати на місцеву владу / А. Ткачук. – К. : Ін-т громад, суспільства, 2003. – 72 с.
7. Український прорив: для людей, а не для політиків : програма діяльності Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : постанова КМУ від 16 січня 2008 р. № 14. // Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/>
8. Україна для людей : передвиборча програма кандидата у Президенти України Віктора Януковича [Електронний ресурс] // Персональний інформаційний сервер Віктора Януковича. – Режим доступу : <http://yanukovych.com.ua/partyprogram.html>