УДК 352(477)

Муркович Л.И.,

Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины; соискатель кафедры государственного управления и местного самоуправления магистр государственного управления (Украина, г. Днепропетровск);

научный руководитель — Гончарук Н.Т., профессор кафедры государственного управления и местного самоуправления Днепропетровского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины; доктор наук по государственному управлению; профессор (Украина, г. Днепропетровск)

НАПРАВЛЕНИЯ УЛУЧШЕНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЧЛЕНОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОБЩИНЫ И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

В статье рассматриваются проблемы, возникающие в сфере местного самоуправления на современном этапе развития Украинского государства, которые касаются низкого уровня взаимодействия членов территориальной общины и органов местного самоуправления. Автор предлагает возможные направления повышения уровня доверия к местным органам власти. Автором проанализированы наиболее значимые проекты и программы в сфере местного самоуправления, которые были реализованы при участии членов территориальной общины в Солонянском районе Днепропетровської области на протяжении 2007 — 2012 годов.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная община, взаимодействие, доверие к местной власти, местная демократия, проекты и программы местного развития.

В условиях углубления процессов местной демократии в Украине особенное значение приобретают проблемы отчуждения членов территориальной общины от органов местного самоуправления, пассивность и инертность жителей соответствующих населённых пунктов при принятии решений, которые касаются вопросов местного значения. Налаживание доверительных отношений между населением и местными Советами положительно влияет на рост взаимной ответственности, а также развитие территориальных образований разного уровня (сел, поселков, городов). Достижение общего консенсуса между субъектами местного самоуправления относительно улучшения управления на местном уровне возможно лишь при условии широкого использования местными Советами методологий участия членов местных общин в процессах принятия важных для населения решений. В этом случае члены территориальной общины смогут понять, для чего и почему именно такие шаги осуществляются органами местного самоуправления во

время реализации ими предусмотренных законом функций местного значения, что сможет повысить уровень доверия населения к местной власти и улучшить взаимопонимание между ними.

Конституция Украины признает и гарантирует в ст. 7 право на осуществление местного самоуправления. Народ может осуществлять власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления [5, с. 9]. Система местного самоуправления в Украине в соответствии с конституционными и законодательными нормами включает: территориальную общину; сельский, поселковый и городской Советы; сельского, поселкового и городского председателей; исполнительные органы сельского, поселкового, городского Советов; районные и областные советы; органы самоорганизации населения; районные в городе советы (в городах с районным делением в случае их создания). Приведённая структуризация свидетельствует о том, что в Украине создана такая система местного самоуправления, которая позволяет членам территориальной общины непосредственно или через избранных представителей участвовать в принятии решений, касающихся управления делами на локальном уровне, что подкреплено конституционными гарантиями неотъемлемости такого права. При этом представительский орган местного самоуправления должен выражать волю членов территориальной общины путём принятия оптимальных решений относительно управления муниципальными ресурсами и предоставления им публичных услуг.

Однако, невзирая на закреплённые в Конституции Украины и Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине» достаточно широкие права граждан на осуществление местного самоуправления, степень их участия в решении вопросов местного значения, а также доверия к органам местной власти остается на недостаточном уровне. Уровень доверия граждан относительно честности деятельности органов власти любого уровня сегодня является более низким, чем в странах Европейского союза.

Исследование 2012 респондентов в возрасте от 18 лет, которое было проведено во всех областях Украины, Киеве и Автономной Республике Крым, относительно влияния граждан на местную власть по выборке, которая представляет взрослое население Украины по основным социально-демографическим показателям, социологической службой Украинского центра экономических и политических исследований им. А. Разумкова в 2009 г. в 129 населённых пунктах Украины (из них 75 городских и 54 сельских поселений) засвидетельствовало низкий уровень влияния жителей территориальных общин на деятельность органов местной власти (рис. 1) [10].

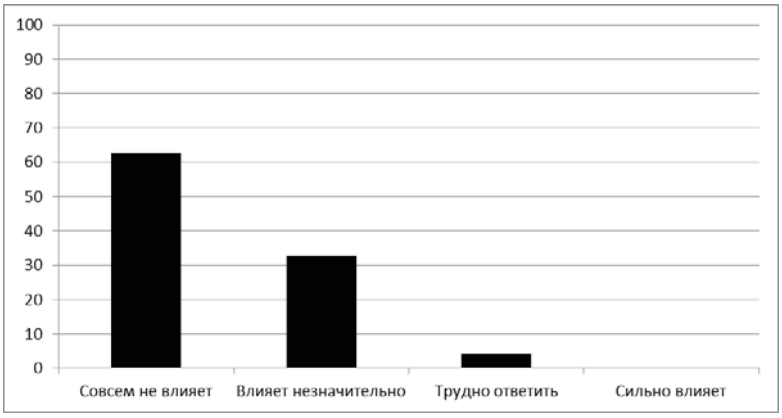


Рис. 1 — Результаты социологического опроса граждан Украины относительно влияния на местную власть

Следует согласиться с С. Гулевской, что среди причин, которые дают основания для такой негативной оценки, следует выделить низкий уровень социальной активности членов территориальных общин, нежелание активно участвовать в деятельности органов самоорганизации населения, отрицательный баланс доверия населения к органам местной власти. Подобные тенденции предопределены разочарованием граждан в профессиональности и порядочности работников местной власти, убеждением в невозможности последних помочь в решении неотложных проблем нынешнего времени [2, с. 143].

В связи с этим актуализируется необходимость научного обоснования таких факторов повышения уровня привлечения граждан к решению вопросов локального значения, как солидаризация и консолидация в местном самоуправлении.

Термин «солидарность» рассматривают в значении активного сочувствия чьим-либо действиям или мнениям; общности интересов, единодушия; активного сочувствия каким-нибудь мнениям или действиям, одинакового образа действий или убеждений. Синонимами термина «солидарность» определяются такие слова, как взаимопомощь, коллективистский дух, единодушие интересов и тому подобное.

По мнению В. Заболоцкого, солидарность «предусматривает согласованное общее действие людей для решения социальных проблем, роста отношений доверия между людьми, формирование и сознательное поддерживание партнёрства и консенсуса» [11, с. 593]. Как отмечает В. Пазенок, солидарность выражает единодушие, общность интересов, активное сочувствие определённым действиям или суждениям, а также социальную сплочённость, в ходе которой достигаются определённые цели, решаются общественные проблемы, реализуются общие интересы [7, с. 615]. Такие формулировки полностью соответствуют общему выводу Е. Дюркгейма относительно того, что любое общество характеризуется солидарностью [12, с. 541].

Общество как система взаимосвязей, которая функционирует через совокупность форм и способов взаимодействия и объединения людей, всегда реализует свои стремления через деятельность. Деятельность как средство существования социального в первую очередь характеризуется институциональностью, что обеспечивает относительную стабильность связей и отношений между людьми в рамках социальной организации общества. Общественные институты в социальной структуре общества образуются из определённых «микросоциумов» — социальных групп, сообществ, которые являются субъектами общественной жизни. Территориальная община как социальное сообщество и основа осуществления самоуправления на локальных территориях состоит (в отличие от населения территориальных единиц) из лиц, которые постоянно проживают и/или работают на определённой территории (имеют недвижимое имущество или являются плательщиками коммунальныхналогов) [6, с. 67]. Таким образом, таких лиц объединяет регулярная общественная деятельность, обусловленная единством местных интересов и установленными стойкими системными взаимосвязями, а также общим местом проживания.

Определяя муниципальные права личности, М. Баймуратов выделяет «триаду» её интересов в сфере местного самоуправления:

— интересы, которые касаются территории (поскольку личность на ней функционирует, то в условиях децентрализации государственного управления они приобретают особенную актуальность);

— интересы территориальной общины (как совокупность интересов индивидов-членов относительно удовлетворения социальных, коммунально-бытовых, локально-культурологических и других потребностей, а также индивидуализированного интереса конкретной личности в первую очередь в сфере коммуникативных связей на локальном уровне, который предусматривает самореализацию личности в рамках территориальной общины);

— интересы конкретного жителя, который является членом территориальной общины (возникают в процессе реализации им практически всех жизненных стремлений) [1, с. 25—26].

Исходя из сущности местного самоуправления, подразумеваем, что интересы местных жителей обязательно должны быть учтены органами местного самоуправления при принятии ими важных решений, которые касаются вопросов местного значения, с помощью разных средств. В частности, это может быть привлечение граждан к принятию местных управленческих решений на разных этапах (бюджетное и финансовое планирование; составление местных программ и подготовка проектов, разработка альтернативных вариантов; обсуждение проектов местных планов, программ и привлечение жителей к их реализации, подведение итогов относительно деятельности должностных лиц органов местного самоуправления, общего положения дел в общинах, отдельных отраслях местной жизни); проведение публичных собраний граждан; поощрение инноваций и экспериментов при участии членов территориальной общины; создание и поддержка общественных комитетов; организация «круглых столов»; проведение соответствующих опросов граждан.

Что касается последнего, то опрос и анкетирование остаётся одним из самых эффективных мероприятий, которые проводятся с целью формирования общности интересов с населением соответствующей административно-территориальной единицы, при условии, если местная власть хочет услышать и обеспечить реализацию повседневных потребностей жителей определённых территорий. Практический опыт деятельности органов местного самоуправления в Украине свидетельствует, что опросы, которые проводятся органами местного самоуправления, являются действенным инструментом для определения приоритетов их работы в интересах местного населения. Интересным стал опыт города Комсомольска, где был проведён успешный опрос граждан, во время которого были сформулированы двадцать неотложных проблем города и жители должны были определить степень их важности. Результаты удивили городской Совет тем, что те проблемы, на которые власть тратила больше всего средств и времени, не были первоочередными для территориальной общины, а на первое место гражданами были поставлены те вопросы, которым власть не уделяла внимания. В соответствии с результатами этого опроса важные для населения проблемы начали обсуждаться на общественных слушаниях, были реализованы соответствующие локальные программы с учётом мнения населения [8, с. 90, 91].

Солидаризация в местном самоуправлении как деятельность, которая базируется на общности интересов между членами территориальной общины и органами местного самоуправления относительно решения вопросов местного значения, должна иметь целью обеспечение понимания взглядов, выявления мнений жителей территориальной общины, формирования новых подходов к обеспечению интересов разных групп населения. Наиболее полно это может быть реализовано через методологию совместного участия и взаимодействия основных заинтересованных в решении местных проблем сторон — территориальной общины и органов местного самоуправления.

Консолидация (от лат. «consolido» — укрепляю) рассматривается как упрочение, укрепление чего-либо, а также как объединение, сплочение отдельных лиц, групп, организаций для усиления борьбы за общие цели [9, с. 619]. Консолидация демократии рассматривается как этап политической модернизации общества, на котором должна быть осуществлена адаптация общества к новым реалиям и обеспечена необратимость демократических преобразований [3, с. 448]. Подчёркивая её значение, И. Колодий отмечает, что консолидация является укреплением, утверждением демократии не только на уровне институций, но и на уровне ценностей [4, с. 134].

Консолидация в местном самоуправлении должна предусматривать в первую очередь объединение соответствующих субъектов с целью реализации тех функций, которые возложены на них действующим законодательством. Наиболее эффективным это представляется тогда, когда имеет место сформированное единое видение относительно решения неотложных местных проблем. Принимая во внима-

ние достаточно низкий уровень привлечения членов территориальной общины к местной управленческой деятельности и влияния на действии органов местного самоуправления, необходимым звеном механизма реализации местных социальных интересов становится побуждение субъекта к деятельности с помощью мотивов и стимулов. Важнейшими из них являются те, которые касаются решения непосредственных проблем членов территориальной общины.

Практический опыт свидетельствует о том, что наибольшей результативностью относительно общего решения вопросов местного значения при участии членов территориальной общины и органов местного самоуправления является применение таких инструментов, как реализация проектов и программ развития местного самоуправления. Так, на территории Олександропольского сельского Совета Солонянского района Днепропетровской области в течение 2007—2012 годов были разработаны и осуществлены важные проекты и программы при участии как органов местного самоуправления, так и представителей территориальной общины. Их реализация положительно повлияла на репутацию местной власти, способствуя повышению доверия населения к органам местного самоуправления, что подтвердили результаты социологического опроса жителей, проведённого на территории общества. Среди проектов следует выделить такие:

1. Проект «Модернизация внешних сетей электроснабжения в рамках осуществления трансформационных превращений на территории Олександропольского сельского Совета» проводился в течение 2007 года. Его целью были введение энергосберегающих мер и более экономичного использования электроэнергии**,** поиск оптимальных вариантов реализации этой проблемы, разработка схемы действия органов местной власти в решении вопроса относительно модернизации внешних сетей электроснабжения в рамках осуществления трансформационных превращений на территории Олександропольского сельского Совета.

В соответствии с поставленными задачами реализация проекта позволила на территории общины более рационально использовать энергоносители; обновить соответствующую материально-техническую базу; повысить уровень занятости населения; улучшить функционирование объектов социальной инфраструктуры (школ, дошкольных учреждений, клубов, фельдшерско-акушерских пунктов, библиотек, больницы), агрообразований, фермерских хозяйств, других частных предприятий; усилить защиту прав граждан относительно обеспечения надлежащих условий проживания; положительно повлиять на рост правонарушений; лучше предотвращать травматизм и потерю работоспособности; возобновить уличное освещение в населённых пунктах территориальной общины.

Из общего проекта бюджета, в котором 86% средств были из областного и сельского бюджетов, 14% средств было обеспечено предприятиями-партнёрами и частными предпринимателями.

2. Проект «Инновационные процессы развития Олександропольской участковой больницы на принципах семейной медицины» (2009 год) был запущен в связи с необходимостью внедрения инновационных технологий развития больницы на принципах семейной медицины и ознакомления населения с её современными проблемами, модификацией принципов бюджетного планирования и стимулирования экономически эффективных форм предоставления первичной медицинской помощи, а также целевого комплектования учреждения современным оборудованием. Соответственно целями реализации проекта были определены достижение улучшения демографической ситуации, развитие действенной оздоровительно-профилактической работы, предоставление скорой и неотложной медицинской помощи, оснащение современным лечебно-диагностическим оборудованием, специальными автотранспортными средствами, перепрофилирование участковой больницы, врачей и среднего медицинского персонала в семейных врачей и медсестёр, использование формы лечения — стационар на дому.

На протяжении реализации проекта были решены ряд задач, среди которых следует выделить: введение эффективной системы многоканального финансирования и увеличения бюджетных ассигнований на здравоохранение; перепрофилирование участковой больницы в сельскую врачебную амбулаторию на принципах семейной медицины; оптимизация организации медико-санитарной помощи населению, обеспечение её высокого качества и эффективности на принципах семейной медицины; перепрофилирование врачей и среднего медицинского персонала в семейных врачей и медсестёр; усиление требований к врачебной этике.

Практическим позитивным результатом осуществления проекта стало приобретение медицинского оборудования, проведение текущего ремонта отделений больницы. В проекте участвовали также частные предприятия и фермерские хозяйства (их средства составили около 17%).

3. Проект «Внедрение системы местных инициатив по вопросам развития физкультуры и спорта на территории Олександропольского сельского Совета Солонянского района Днепропетровской области», реализованный в 2010 году, был направлен на создание благоприятных условий для занятий физкультурой и спортом с использованием современного оборудования, проведение культурно-спортивных мероприятий для жителей территориальной общины, пропаганду здорового образа жизни, обеспечение спортивно-оздоровительной занятости детей и молодёжи в свободное время, улучшение их интеллектуального и физического развития, раскрытие талантов способных и одарённых детей. На реализацию проекта было выделено 193 тыс. грн., из которых доля частных и других инвесторов составляла 60 тыс. грн.

Благодаря реализации проекта были обеспечены: проведение статистического мониторинга среди общественности на предмет создания современного спортивного комплекса на территории общины, обновления и укрепления имеющейся материально-технической базы; создание координационного совета по вопросам подготовки и реализации проекта (проведение схода жителей; привлечение инициативных жителей, членов уличных комитетов и общественности); внедрение эффективных форм и методов физкультурно-оздоровительной деятельности с учётом материально-технических особенностей зала; проведение семинаров по обмену опытом; просветительская работа относительно формирования потребности в физическом самосовершенствовании и в здоровом образе жизни.

На основе подготовленной проектно-сметной документации была осуществлена реконструкция здания спортивного зала, укреплён фундамент здания, заменены окна и двери, что позволило улучшить условия для занятий физической культурой и спортом жителей территориальной общины всех возрастных категорий за счёт организации секционной деятельности.

Продолжением этого направления деятельности стала реализация следующего проекта — «Инновационный подход к организации работы относительно развития физкультуры и спорта на территории Олександропольского сельского Совета» в 2011 году, направленного на обеспечение новым спортивным оборудованием и проведение на высоком организационном уровне районных, областных и региональных спортивных соревнований.

4. Проект «Создание условий для культурного развития детей и молодёжи сел Олександрополь и Петриковка Олександропольського сельского Совета» был реализован в 2012 году. Его целью было создание надлежащих условий для полноценной жизнедеятельности детей и молодёжи, обеспечение высокого уровня их культурного, духовного развития и организации досуга, улучшение интеллектуального и физического развития, раскрытие талантов способных и одарённых детей. К реализации проекта были привлечены члены территориальной общины для укрепления социального партнёрства между властью, бизнесом и общиной путём реализации взаимовыгодных условий.

Реализация проекта позволила решить ряд важных задач, среди которых следует выделить: обеспечение деятельности ко-

ординационного совета по вопросам подготовки и реализации проекта; разработку форм и методов культурно-массовой деятельности с учётом материально-технических особенностей заведения; привлечение средств инвесторов для общей реализации проекта на улучшение материально-технического обеспечения учреждений культуры на территории общины; проведение просветительной работы с населением путём организации сходов граждан, привлечения инициативных жителей, членов уличных комитетов и общественности, специалистов к реализации этапов проекта.

Практическим результатом проекта стало создание надлежащих условий для проведения культурно-массовых мероприятий, которое дало возможность населению организованно и содержательно проводить свой досуг.

В 2013 г. была начата реализация нового проекта — «Разработка и ввод новейших форм управления объектами культуры и образования на территории Олександропольского сельского Совета», который базируется на приобретённом опыте внедрения компьютерных информационных технологий в Олександропольском учебно-воспитательном комплексе, подключенном к проекту «Единый образовательный центр» — информационной системе управления образованием. Это даёт возможность улучшить функционирование и инновационное развитие образования, улучшить качество и доступность информирования о европейском образовательном пространстве. Все это будет способствовать внедрению новых механизмов взаимоотношений между членами территориальной общины и властью, обеспечению свободного доступа граждан к публичной информации, прозрачности и открытости деятельности местных органов власти; усовершенствованию системы поддержки бизнес-структур территориальной общины; повышению компьютерной грамотности населения, максимальному обеспечению информационных потребностей пользователей; созданию надлежащих условий для реализации права на свободный доступ к источникам информации; повышению информационной культуры.

Разработка и реализация проектов относительно развития территориальной общины является чрезвычайно важным и результативным направлением улучшения взаимодействия членов территориальной общины и органов местного самоуправления. Мероприятия, которые проводятся в его рамках, могут быть наиболее успешно воплощены при условии общего видения целей будущего развития и приложения общих усилий. Активизация деятельности жителей территориальной общины при принятии решений, которые касаются вопросов местного значения, на нынешнем этапе в первую очередь зависит от позиции органов местного самоуправления и осуществления ими соответствующих мероприятий, которые могут повысить доверие людей к органам власти.

Библиографический список

1. Баймуратов М.А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины: дис. ... д-ра юрид. наук.: 12.00.02 / Баймуратов Михаил Александрович // Одесский гос. ун-т им. И.И. Мечникова. — Одесса, 1996. — 498 с.

2. Гулевська С.Ф. Діяльність органів місцевого самоврядування: оцінки громадян України / С.Ф. Гулевська // Держава та регіони. — 2010. — № 2. — С. 142—147.

3. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. — 2011. — Т. 4. — 648 с.

4. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. — Т. 8. — 630 с.

5. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. — К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. — 249 с.

6. Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування / М. Орзіх // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1995. — № 1 — 2. — С. 67—75.

7. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В.П. Горбатенко; за ред.

Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка. — 2-ге вид. доп. і перероб. — К.: Генеза, 2004. — 736 с.

8. Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: матеріали міжн. конф., м. Київ, 11—12 черв. 2002 р. / Упоряд. В. Кравченко, М. Пухтинський. — К.: Логос, 2002. — 263 с.

9. Советский энциклопедический словарь / Под ред. А.М. Прохорова; редкол.: М.С. Гиляров, А.А. Гусев, Н.Н. Иноземцев [и др.]. — 2-е изд. — М.: «Советская энциклопедия», 1982. — 1600 с.

10. Соціологічне опитування Якою мірою Ви впливаєте на владу? // [Электронный ресурс]. — URL: http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=441 — [дата обращения: 25.06.2013].

11. Філософський енциклопедичний словник / Редкол. В.І. Шинкаренко (голов. ред.) [та ін.]. — К.: Абрис, 2002. — 742 с.

12. Юридична енциклопедія: у 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голов. ред.) [та ін.]. — К.: вид-во «Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2003. — Т. 5. — 733 с.

Murkovich L.I., e-mail: ludmilamurkovich@yandex.ua
Dnepropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine; applicant of the department of public administration and local government, master of public administration (Dnepropetrovsk, Ukraine); scientific adviser — Goncharuk N.T., professor of the department of public administration and local government of Dnepropetrovsk regional Institute of Public administration of the National Academy of Public administration under the President of Ukraine, doctor of sciences in public administration, professor (Dnepropetrovsk, Ukraine).

DIRECTIONS OF IMPROVING THE INTERACTION OF THE MEMBERS OF THE TERRITORIAL COMMUNITY AND LOCAL AUTHORITIES IN UKRAINE

In the article the problems arising in the field of local government at the present stage of development of the Ukrainian state, which concern the low level of interaction between members of a territorial community and local authorities are discussed. The author suggests possible directions of increasing the level of trust in local authorities. The author analyzes the most significant projects and programs in the sphere of local government, which were implemented with the participation of members of a territorial community in Solonyansky area of Dnepropetrovsk region during 2007—2012.

Key words: local self-government, territorial community, cooperation, trust in local government, local democracy, projects and programs of local development.