УДК [351.85:352/353](477)

Сисоева В.Г.,

Ровенский областной совет; консультант отдела организационной роботы исполнительного аппарата Ровенского областного совета; аспирантка кафедры кадровой политики и государственной службы Львовского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины (Украина, г. Ровно)

Научный руководитель — **Надюк З.А.,** Доктор наук с государственного управления, доцент, профессор кафедры кадровой политики и государственной службы Львовского регионального института государственного управления национальной академии государственного управления при Президенте Украины (Украина, г. Львов)

ВОЗМОЖНОСТИ АКТИВИЗАЦИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РАЗВИТИИ СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРЫ РЕГИОНА (НА ПРИМЕРЕ РОВЕНСКОЙ ОБЛАСТИ УКРАИНЫ)

В статье исследованы возможности активизации взаимодействия органов государственного и местного самоуправления в решении проблем территориальных общностей. Автор рассматривает особенности организации взаимодействия между органами двух ветвей публичной власти в рамках эксперимента по созданию культурно-досуговых комплексов (КДК) в Ровенской области (Украина), анализирует достижения и возникшие проблемы.

Ключевые слова: территориальные общности, местное самоуправление, органы государственного управления, синергетический эффект, взаимодействие, социальная сфера региона.

Введение. В Украине, как и в России, и большинстве стран, существует проблема низкой активности местного самоуправления в решении проблем, особенно в социальной сфере, на уровне территориальных общностей. В современных реалиях развитие социально-культурной сферы осуществляется в основном за счет государственного бюджета и координируется органами государственного управления областного и районного уровней. В то же время следует согласиться с Л. Гончарук и Л. Прокопенко, что «...решение всех вопросов местного значения и обеспечение существенного повышения уровня жизни граждан в значительной мере зависит от эффективного взаимодействия между представительной и исполнительной ветвями власти на местах» [6, с. 31].

Поэтому актуальным является поиск путей активизации взаимодействия органов местного самоуправления и государственной власти по развитию социальной сферы на местах. Это позволит привлечь

ресурсы территориальных общин к развитию социальной инфраструктуры, будет способствовать позитивным сдвигам в данной сфере, а также окажет положительное влияние на социально-культурное развитие местных жителей.

Поэтому целью статьи является анализ возможностей активизации взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в решении проблем местного уровня, в частности в социальной сфере.

Анализ последних исследований и публикаций.

Как бы ни была построена система местного самоуправления, она всегда включает взаимодействие с органами государственной власти. В современном мире принято выделять несколько основных моделей местного самоуправления:

— англосаксонскую (Великобритания, США, Канада, Австралия и другие страны),

— иберийскую (страны Латинской Америки),

— континентальную (страны континентальной Европы, Африка, Ближний Восток);

— советскую (Куба, Китай).

Особенности указанных систем рассматриваются в значительном массиве литературы [1, 8, 9, 10], из анализа которого можно сделать вывод, что модели местного самоуправления различаются по признаку независимости территориального уровня управления от центральной власти в принятии решений и автономности, в использовании соответствующих ресурсов для их реализации. Однако, как справедливо отмечает В. Борденюк, между органами государственной власти и местным самоуправлением (особенно его исполнительными органами) обязательно существуют тесные интеграционные связи, благодаря которым они образуют целостную систему, которая может быть квалифицирована как аппарат государственного управления [3, с. 397]. А. Воронков одной из ключевых характеристик взаимодействия между органами исполнительной власти и местным самоуправлениям выделяет муниципальную интеграцию. Под ней указанный исследователь понимает механизм включения органов местного самоуправления в общую систему управления государством. Индикатором муниципальной интеграции является объем государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, степень их участия в реализации общегосударственной политики [5]. Таким образом, взаимодействие между органами государственной власти и местным самоуправлением является объективным процессом, из чего вытекает схема построения государственного управления.

Основные аспекты взаимодействия между органами государственной власти и местным самоуправлением приведены в коллективном труде «Местное самоуправление: тенденции и развитие» (под редакцией К. Бетли (Batley K.) и Г. Стокера (Stoker)) [11]. Вся многогранность взаимоотношений между местным самоуправлением и государственной властью удачно выражена в так называемой концепции взаимозависимости, согласно которой органы государственной власти и местное самоуправление являются одновременно и зависимыми друг от друга, и в определенной степени автономными. В каждом конкретном случае их взаимоотношения определяются реальным властным потенциалом сторон, средствами давления и ресурсами (особенно финансовыми), которые находятся в их распоряжении [11, с. 98 — 108].

Проведем анализ реального процесса взаимодействия местного самоуправления и органов государственного управления в решении проблем развития социально-культурной сферы Ровенской области Украины. Отметим, что в области с 2002 года начат эксперимент, расширяющий институциональные рамки взаимодействия органов местного самоуправления и органов исполнительной государственной власти по развитию социально-культурной сферы региона.

В области, как и в других регионах Украины, в период 1990 — 2000 гг. произошла существенная деградация культурно-досуговой инфраструктуры, особенно на селе. Значительная часть сельских клубов, библиотек, стадионов была закрыта, а остальные существенно свернули свою деятельность. Материальная база объектов социально-культурного назначения харак-

теризовалась значительным износом, часто аварийным состоянием.

С целью улучшения состояния дел в данном сегменте социальной сферы области и с целью привлечения ресурсов территориальных общин к ее развитию с 2002 г. в Ровенской области начат эксперимент по созданию культурно-досуговых комплексов (КДК). Реализация эксперимента возможна только при взаимодействии органов исполнительной власти областного и районного уровней с местным самоуправлением.

Создание КДК преследовало нескольких целей:

• сформировать целостную систему обслуживания сельского населения учреждениями культуры, образования, спорта, которая бы способствовала вовлечению населения в процесс творчества, образования, рационального проведения отдыха и культурного развития;

• повысить эффективность и качество культурно-образовательной деятельности, организации содержательного досуга, физкультурно-оздоровительных мероприятий, обогащение их содержания и разнообразия форм;

• предоставить возможность органам местного самоуправления координировать и направлять деятельность учреждений образования, культуры, физической культуры и спорта, которые имеют разное ведомственное подчинение и разные уровни коммунальной собственности, рационально использовать их материально-техническую базу, кадровый и финансовый потенциал для обеспечения потребностей жителей своих населенных пунктов [4].

Структура взаимодействия местного самоуправления и органов государственной власти при формировании КДК в Ровенской области приведена на рис. 1.



Рис. 1. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в рамках эксперимента по созданию КДК в Ровенской области

Из рисунка 1 видно, что взаимодействие между органами местного самоуправления и государственной власти при создании культурно-досуговых комплексов осуществлялось по таким направлениям:

1) решение организационных вопросов: проведение совещаний, семинаров, консультаций для руководителей органов местного самоуправления и подведомственных структур. Все эти мероприятия проводились по инициативе органов государственной власти, но в их рамках происходило взаимодействие с органами и местного самоуправления, в частности председателями сельских советов;

2) методическая помощь. В частности, было введено постоянное обучение в Ровенском региональном центре подготовки и повышения квалификации работников органов государственной власти, органов местного самоуправления, руководителей государственных предприятий, учреждений и организаций, председателей сельских советов и секретарей исполкомов. Также на Ровенском факультете Национальной академии руководящих кадров культуры и искусств было проведено обучение директоров сельских Домов культуры по программе «Досуг»;

3) нормативная помощь органам местного самоуправления в данном вопросе. Областной Центр народного творчества при поддержке управления культуры и туризма областной госадминистрации подготовил сборник нормативных материалов «Организация работы культурно-досуговых комплексов» (2004 г.), где получили освещение такие организационные вопросы: сущность КДК, организация его деятельности, управление, Положение о районном координационном совете по работе КДК, ориентировочная структура КДК, структура сельского, поселкового КДК и их составляющие, что значительно помогало в решении организационных вопросов на этапе их формирования;

4) финансовая помощь. Хотя средства из спецфондов райгосадминистраций не играли существенной роли в формировании материальной базы КДК, однако нужно отметить положительное влияние финансовой помощи райгосадминистраций, особенно на начальном этапе. В ряде случаев такая помощь стала своеобразным «толчком» к финансированию КДК из местных бюджетов. Поэтому можно говорить о совместном финансировании развития указанных учреждений со стороны местного самоуправления и органов государственной власти.

Как положительные моменты описанного выше взаимодействия в рамках эксперимента по созданию КДК нужно отметить:

1) повышение активности местного самоуправления и населения общин в организации досуга. Согласно решениям сельских, поселковых советов культурно-досуговые комплексы были созданы на территории каждого сельского (поселкового) совета Ровенской области, и их количество на сегодня составляет 350 единиц. В 2010 г. на ремонтные работы выделено только из местных бюджетов 9945,9 тыс. грн., из которых 4236,0 тыс. грн. — в сельской местности [4]. Вышеприведенные цифры указывают на то, что взаимодействие органов местного самоуправления и государственной власти в сфере организации досуга обусловило повышение активности местных общин в финансировании данной сферы;

2) активизация процессов самоорганизации на «низовом уровне» (уровне отдельной территориальной общины), которая проявилась в образовании клубных объединений. Уже в течение первого года эксперимента (2002 г.) количество клубных объединений возросло на 522 единицы (количество участников — на 6258 человек). На 2011 год число клубных формирований, действующих при учреждениях культуры клубного типа, составило 3086 единиц, в которых занято более 35 000 участников [7];

3) сохранение и развитие культурно-досуговой инфраструктуры в области, что происходит не в последнюю очередь за счет взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. Базовыми учреждениями организации работы культурно-досуговых комплексов являются учреждения культуры. Всего в сельской местности работают 500 библиотек и 633 клубных учреждений.

Сохранена сеть публично-школьных библиотек, фонды сельских библиотек составляют 7591,5 тыс. экземпляров. Компьютеризировано 56 сельских библиотек, еще 106 используют компьютерную технику общеобразовательных учебных заведений согласно заключенным договорам [7];

4) образование устойчивой системы взаимоотношений между учреждениями различных ведомств, органами государственной власти и местным самоуправлением в сфере культуры и досуга. Как следствие, в населенных пунктах области учреждения различных систем и ведомств совместно участвуют в проведении торжественных и культурных мероприятий, государственных и традиционных праздников, местных праздников населенных пунктов. Систематически проводятся творческие отчеты сельских советов, районные фестивали и обзоры по жанрам, выставки декоративно-прикладного искусства, тематические вечера, вечера отдыха для детей и молодежи;

5) обогащение ассортимента предоставляемых услуг в сфере культуры и досуга. Существенно увеличились денежные поступления от платной деятельности сельских учреждений культуры, заметно выросли объемы предоставленных платных услуг в пересчете на одного жителя (особенно в Гощанском и Ровенском районах области).

Фактически можно говорить, что возник синергетический эффект в результате взаимодействия двух ветвей власти, суть которого в том, что небольшое воздействие со стороны исполнительной власти (инициатива и финансирование в размере 1,9 млн. грн.) вызвало существенные изменения в системе управления объектами инфраструктуры в сфере культуры и досуга, а также положительный отклик в виде финансирования за счет местного самоуправления в сумме почти 10 млн. грн. в год. Однако и для местного самоуправления в таком процессе взаимодействия возникли существенные позитивные эффекты. В частности, повысился уровень самофинансирования объектов социально-культурной сферы, увеличился объем и качество услуг на величину большую, чем финансовые затраты местных бюджетов (разность составляет объем увеличения платных услуг).

Однако нужно отметить и недостатки такого взаимодействия в рамках эксперимента по образованию КДК. Активность общественных молодежных организаций в функционировании данных учреждений является низкой. Не отмечается включение в работу КДК и общественных спортивных организаций.

Поэтому, хотя на базе сельских Домов культуры созданы спортивные комнаты, тренажерные залы, при каждом КДК действуют несколько кружков и секций под руководством специалистов-тренеров, это произошло в основном без участия общественных организаций, по инициативе органов государственной власти. Необходимо также отметить, что активность местного предпринимательского сектора в функционировании и развитии КДК является низкой, а спонсорские средства удается заполучить благодаря содействию органов государственного управления. Таким образом, нерешенной проблемой остается выключенность из процесса развития социально-культурной сферы региона общественных организаций и бизнеса.

Отметим, что это существенно уменьшает синергетический эффект в рассматриваемом взаимодействии. Ведь ресурсы, которые могут предоставить общественные организации и бизнес для развития местных общин, оказались незадействованными.

Если рассматривать процесс взаимодействия между органами государственного управления и государственного самоуправления в динамическом аспекте, то в действующем виде его можно представить как совокупность последовательных этапов.

1. Этап инициации и подготовки. На данном этапе инициатива взаимодействия исходила со стороны органов государственной власти. За счет подчиненных им учреждений и их ресурсов были осуществлены разработка организационного и методического обеспечения (организация совещаний, консультаций, обучение председателей сельских (поселковых) советов), а также подготовка нормативного обеспечения.

2. Этап начала взаимодействия (переходный этап). Роль органов государственного управления и на переходном этапе оставалась определяющей. С их помощью происходило привлечение спонсорских средств в улучшение материально-технического состояния объектов культурно-досуговой сферы. С этой целью использовались средства спецфондов администраций.

3. Основной этап. Центр во взаимодействии сместился к местному самоуправлению. Возросла роль местных бюджетов в финансировании КДК. Вместе с тем произошло повышение роли их самофинансирования (расширение спектра и объема предоставляемых платных услуг). Активизировались процессы самоорганизации местного населения. Органы государственного управления осуществляют координирующую функцию, а также мониторинг процессов в социальной сфере.

Такой сценарий взаимодействия органов государственного управления и местного самоуправления, где органы государственной власти являются «ведущими» (особенно на первых этапах), а местное самоуправление — «ведомым», оправдан в условиях низкой гражданской активности на уровне территориальных общин. Однако он должен быть дополнен этапом повышения взаимодействия органов местного самоуправления с общественными организациями и бизнесом с тем, чтобы включить их в процесс развития социальной сферы территорий. Указанный этап должен осуществляться параллельно с переходным. Динамический процесс взаимодействия органов государственного управления и местного самоуправления представлен на рис. 2.



Рис. 2 — Динамический процесс взаимодействия местного самоуправления и органов государственной власти в решении проблем территориальных общин

Включение в процесс взаимодействия местного самоуправления и органов государственного управления этапа налаживания взаимодействия с представителями бизнеса и общественных организаций на местах позволит использовать их потенциал относительно возможностей решения проблем местного уровня в социальной сфере территориальных общин на основном этапе. Это значительно увеличит синергетический эффект, возникающий в результате взаимодействия обеих ветвей власти на местах. В «идеальном» варианте инициирующая роль такого взаимодействия должна принадлежать местному самоуправлению, однако реалии Украины указывают, что в большинстве случаев имеются существенные проблемы в организации взаимодействия между органами местного самоуправления и представителями бизнеса и общественными организациями на местах [2]. Поэтому логично, что роль инициатора на данном этапе должна принадлежать органам государственного управления, в частности главам райадминистраций и их заместителям.

Выводы.

Взаимодействие между органами государственной власти и местным самоуправлением может быть плодотворным и вызывать синергетические эффекты, которые проявляются в существенных сдвигах в решении проблем территориальных общин, в частности содержании и развитии объектов социально-культурной инфраструктуры. При этом осуществляется положительное влияние на развитие и социальной сферы региона в целом, и, что очень важно, сельских территорий.

В случае с экспериментом по созданию КДК первоначальный импульс для налаживания такого взаимодействия принадлежал органам государственной власти, тогда как активизация местного самоуправления в ходе такого взаимодействия произошла позднее. Основные направления действия органов государственной власти в активизации такого взаимодействия сводились:

1. К инициации самого процесса взаимодействия. Облгосадминистрацией был инициирован эксперимент по созданию КДК в области.

2. За средства государственного бюджета и силами учреждений, подчиненных органам государственного управления областного уровня, были разработаны методическое обеспечение и методическое сопровождение эксперимента.

3. К осуществлению начального финансирования объектов культурно-досуговой сферы.

Только после вышеупомянутых действий произошло масштабное включение в процесс развития соответствующего сегмента социальной сферы органов местного самоуправления. Таким образом, государственным органам власти принадлежит роль ведущего, а органам местного самоуправления — роль ведомого в рамках взаимодействия между двумя ветвями публичной власти. Такая ситуация оправдана в условиях низкой активности самих территориальных общин и органов местного самоуправления, а также отсутствия исторических традиций их участия в решении проблем местного уровня. Это указывает на то, что в условиях низкой общественной активности в территориальных общинах оправданным и целесообразным является осуществление первых шагов по активизации взаимодействия между государственной властью и местным самоуправлением на местах именно со стороны органов государственной власти. Как показывают результаты эксперимента по созданию КДК, первичный импульс, инициированный органами государственной власти областного и районного уровней, нашел широкий отклик на уровне органов местного самоуправления. Проявился он в увеличении самостоятельности местного самоуправления в развитии объектов культурно-досуговой сферы, прежде всего в финансировании и управлении. Не менее важными являются активизация процессов самоорганизации в территориальных общинах, повышение активности жителей в организации собственного досуга и культурного развития. Это указывает на то, что активизация взаимодействия между двумя ветвями власти на местном уровне может быть плодотворной и в других сферах, в частности в сфере предоставления коммунальных услуг, содержания учреждений образования, ремонта и содержания дорог и т.п.

Для увеличения синергетического эффекта, возникающего в ходе взаимодействия обеих ветвей власти на местах, необходимо задействовать ресурсы общественных организаций (их возможности по привлечению ресурсов из других источников), а также бизнеса. Для этого нужно параллельно переходному этапу в динамическом процессе становления взаимодействия между местным самоуправлением и органами государственного управления на местах внедрить этап налаживания связей (взаимодействия) между местным самоуправлением, с одной стороны, и общественными организациями, а также местными представителями бизнеса — с другой. Это позволит существенно увеличить ресурсы местных общин и, как следствие, их отклик на инициализирующий импульс к активизации взаимодействия со стороны органов государственного управления. Также активизируются процессы самоорганизации в общинах и гражданская активность населения, что является дополнительным положительным эффектом взаимодействия обеих ветвей власти на местах.

Библиографический список

1. Акмалова А., Капицын В. К вопросу о многообразии моделей местного самоуправления // Самоуправление. — 2011. — № 2. — С. 18—19.

2. Беззубко Л.В., Скопець О.В. Проблеми взаємодії органів місцевого самоврядування і громади // Економіка будівництва і міського господарства. 2009. Т. 5, № 1. С. 31—40.

3. Борденюк В. Децентралізація державної влади як явище державно- правового життя: поняття, суть та форми (види) // Збірник анукових праць НАДУ / За заг. ред.. В.І Лугового, В.М. Князева. — К.: Видавництво НАДУ, 2004. Вип.2. С. 397—399.

4. Виткалов С.В. Клубний потенціал в умовах сьогодення (експериментальний досвід рівненщини) // Культура України. — 2012. — Вип.36. — URL1: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc gum/ku/2012 36/36-1-04.pdf (дата обращения 8.09.2013)

5. Воронков А.А. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в условиях муниципальной реформы: автореф. дис. ... канд. полит. наук / А.А. Воронков. — М., 2007. — 25 с.

6. Гончарук Н., Прокопенко Л. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові й функціональні аспекти // Теорія та практика державного управління. 2011. № 3. С. 31—38.

7. Звіт про хід виконання рішення Рівненської обласної ради від 29.02.2008 № 697 «Про хід реалізації обласної програми подолання дитячої безпритульності і бездоглядності на 2006—2010 роки» [електронний ресурс] URL: http://oblrada.rv.ua/docs/index.php?SECTION ID=38&ELEMENT ID=3687 (дата обращения 8.09.2013)

8. Макаров Г.В. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні: Аналітична доповідь [електронний ресурс] / Г.В. Макаров, О.М. Держалюк, Ю.Б. Каплан. — Національний інститут стратегічних досліджень. — К., 2011. С. 8. URL1: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Vzayemodiya-00350.pdf (дата обращения 8.09.2013).

9. Співак Д.П. Сучасні теорії та моделі місцевого самоврядування // Актуальні проблеми політики. 2012. Вип.44. С. 112—124.

10. Тимофеев Н.С. О смысле современных моделей местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 7. — С. 14—20.

11. Local Government in Europe: Trends and Developments / [Ed.R.Batley, G. Stoker]. — Houndmills: Macmillan, 1991. — XIV. — 239 p.

Reference

1. Akmalova A., Kapitsyn B. (2011) [About question of the diversity of models of local government]. Municipality, 2011, pp.18—19.

2. Bezzubko L.V., Skopets O.V. (2009) [Problems of interaction between local government and community]. Economy and urban construction, 1, Vol.5, pp. 31—40.

3. Bordenyuk B. (2004) [Decentralization of state power as a phenomenon of state- legal life: concept, content and forms (species)]. Proceedings of the NAGM, Kyiv, 2, pp. 397—399.

4. Vytkalov S. (2012) [Club capacity under present conditions (experimental experience Rivne)]. Culture of Ukraine, 36. Retrieved from http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/ku/2012_36/36-1-04.pdf

5. Voronkov A.A. (2007) [The interaction of bodies of state power of subjects of the Russian Federation and local self-government in terms of municipal reform]. *Dissertation Abstracts International*, Moscow University for the Humanities, 25 p. 23.00.02.

6. Goncharuk N., Prokopenko L. (2011) [Interaction of state and local governments: legal and functional aspects]. Theory and Practice of Public Administration, 3, pp. 31–38.

7. [Report on the implementation of the decisions of the Rivne Regional Council of 29.02.2008 № 697 "On the implementation of the regional program to combat child homelessness, 2006–2010"] – Retrieved from http://oblrada.rv.ua/docs/ index.php? SECTION_ID = 38 & ELEMENT_ID = 3687

8. Makarov G., Derzhalyuk A., Kaplan J. (2011) [The interaction of state and local governments within the new system of territorial organization of power in Ukraine: Analytical report]. National Institute for Strategic Studies, Kyiv. Retrieved from ttp://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Vzayemodiya-00350.pdf

9. Spivak D.P. (2012) [Modern theories and models of local government]. Actual problems of policy, 44, pp. 112–124.

10. Timofeev N.S. [On the meaning of modern models of local government]. Constitutional and municipal law, 7, pp. 14–20.

11. Batley R., Stoker G. (Eds) (1991) [Local Government in Europe: Trends and Developments]. Houndmills: Macmillan, XIV, 239 p.

Sysoeva V.G., e-mail: vika2010@ua.fm
Rivne regional Council; adviser of the Department of organizational robots of the Executive office of the Rivne regional Council; Postgraduate student, Department of manpower policy and state service of the Lviv regional Institute of state management of national Academy of state management at President of Ukraine (Ukraine, Rivne).
Supervisor: **Naduk Z.A.** – Doctor of science in state management, associate Professor of the Department of manpower policy and state service of the Lviv regional Institute of state management of national Academy of state management at President of Ukraine (Ukraine, Lviv).

INTERACTION ACTIVIZATION POSSIBILITIES BETWEEN STATE BODIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE DEVELOPMENT OF SOCIAL AND CULTURAL SPHERE IN THE REGION (ON EXAMPLE RIVNE REGION, UKRAINE)

In the paper the possibility of increased interaction of state and local governments in addressing the problems of territorial communities has been investigated. The author considers the peculiarities of interaction between the two branches of public authority within the experiment in the creation of cultural and leisure centers (CLC) in the Rivne region (Ukraine), analyzes the achievements and encountered problems.

Key words: territorial communities, local government, public administration, synergetic effect, interaction, social services in the region.