

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ВПЛИВУ ГРОМАДСЬКОСТІ НА ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Проаналізовано механізми впливу громадськості на прийняття управлінських рішень на місцевому рівні. Висвітлено закордонний досвід впливу громадськості на прийняття управлінських рішень на місцевому рівні. Виокремлено особливості діяльності громадських рад як інструменту впливу громадськості на вирішення суспільних справ. Окреслено основні напрями підвищення ролі та впливу громадськості на прийняття управлінських рішень на місцевому рівні.

Ключові слова: державне управління, механізми державного управління, місцеві органи публічної влади, громадськість, громадські ради, демократія участі, прийняття управлінських рішень .

Проанализированы механизмы влияния общественности на принятие управленческих решений на местном уровне. Освещен зарубежный опыт влияния общественности на принятие управленческих решений на местном уровне. Выделены особенности деятельности общественных советов как инструмента влияния общественности на решение публичных дел. Обозначены основные направления повышения роли и влияния общественности на принятие управленческих решений на местном уровне.

Ключевые слова: государственное управление, механизмы государственного управления, местные органы публичной власти, общественность, общественные советы, демократия участия, принятие управленческих решений.

Mechanisms of community influence on management decision making at the local level are analyzed. The foreign experience of community influence on management decision making at the local level is determined. Features of activities of community councils as a tool of public influence in public issues are singled out. Defined main directions for increasing of community role and influence on management decision making at the local level.

Key words: public administration, mechanism of public administration, local public authorities, community, community councils, participatory democracy, management decision making.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день демократична модель публічного управління передбачає активний вплив громадян на прийняття управлінських рішень на місцевому рівні. Такий підхід неодмінно вимагає дієвості та результативності відповідних механізмів.

Українське політичне сьогодення, передусім ситуація на місцевих рівнях, показує, що впровадження нових механізмів впливу громадськості на прийняття управлінських рішень набуває дедалі більшої актуальності. Проте, вироблення та імплементація відповідних механізмів потребує комплексного підходу, оскільки виникає потреба ґрунтового аналізу політики на місцевих рівнях, а також сучасного стану діяльності

інститутів громадянського суспільства щодо виявлення готовності самої громадськості до такої участі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості впливу громадськості на прийняття управлінських рішень висвітлені у працях багатьох вітчизняних науковців, таких як Г. Атаманчука, В. Бакуменка, М. Бойчука, В. Дзюндзюка, В. Єлагіна, Ю. Каплана, А. Колодія, О. Краснопільської, М. Лациби, М. Латиніна, Т. Яцківа та ін. Проте, не дивлячись на широке наукове підґрунтя та численні публікації з обраної тематики, питання вдосконалення механізмів впливу громадськості на прийняття управлінських рішень на місцевому рівні потребують подальшого розгляду та ґрунтового дослідження.

Зв'язок роботи з практичними завданнями. Значущість наукового дослідження зумовлена тим, що в Україні досі не окреслені теоретичні підходи щодо вироблення механізмів впливу громадськості на прийняття управлінських рішень. У практичній площині це призводить до зниження ефективності управління як на державному, так і на місцевому рівнях.

Метою статті є розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення існуючих механізмів впливу громадськості на прийняття управлінських рішень на місцевому рівні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні тенденція щодо зростання ролі прямої участі громадян у процесі прийняття суспільно-політичних рішень набуває все більшого поширення в розвинених європейських країнах. Принцип субсидіарного розподілу повноважень стає звичною європейською практикою, яка дозволяє громадянам повною мірою долучитися до всіх суспільних справ і бути активними учасниками у здійсненні публічного управління на місцевому рівні.

В Україні ми можемо побачити картину діаметрально протилежну. Принцип субсидіарного розподілу повноважень в нашій країні фактично відсутній, натомість існує певний прототип командно-адміністративної системи передачі повноважень, за якою держава проникає в усі сфери суспільного життя на місцевому рівні, не залишаючи можливості місцевим громадам для усвідомлення і вирішення місцевих проблем, виходячи не з державних вказівок, а з реальних потреб тієї чи іншої громади.

Ця проблема лежить не лише в площині надмірної централізації влади чи слабкого рівня розвитку місцевого самоврядування. Проблематика залучення громадськості до публічного управління на місцевому рівні знаходиться скоріше у розрізі відсутності необхідних механізмів, які б забезпечували таку участь.

Однією зі спроб широкого залучення громадськості до управлінського процесу було створення громадських рад при місцевих органах державної виконавчої влади [4]. Дієвість, переваги та недоліки таких громадських інституцій розглянемо дещо згодом, після короткого дослідження закордонного досвіду.

Збільшення впливу громадськості у прийнятті суспільно-важливих управлінських рішень спостерігаються в багатьох високорозвинених країнах.

Зокрема, на сьогоднішній день в Данії створено систему пропорційного (стратифікованого) підбору громадян для обговорення ключових проблем розвитку суспільного життя як на місцевому, так і на державному рівнях [8].

Ми можемо чітко побачити, що такий підхід є надзвичайно ефективним, адже стратифікований підбір громадян дозволяє якнайширше представити інтереси всіх соціальних груп і більш уважено прийняти ті чи інші управлінські рішення.

У Великобританії створено при уряді Інститут політичних досліджень, який за допомогою

спеціальних груп громадян займається моніторингом стану найважливіших галузей публічного управління як на державному, так і на місцевому рівнях. Зокрема проводиться моніторинг у сферах освіти, охорони здоров'я, науки, культури та інших [16].

Такий підхід може забезпечити комплексне визначення і вирішення життєво важливих проблем населення.

У США певним прототипом британського Інституту політичних досліджень і датської системи участі громадян в управлінні публічними справами є громадські журі, які на сьогоднішній день здатні створити реальні механізми прямого народовладдя на місцевому рівні [17].

У Чехії на сьогоднішній день все більше точаться дискусії про те, що наряду з Законом Чехії «Про об'єднання громадян» найближчим часом буде ухвалено окремий Закон Чехії «Про громадські організації». Також передбачається включити цілу низку норм стосовно громадських організацій до Цивільного кодексу країни. За допомогою таких заходів Чехія прагне лібералізувати діяльність громадських організацій та підприємницьких структур, перевівши такого роду організації з площини публічно-правової («дозволено те, що не заборонено законом») у цивільну («дозволено те, що не заборонено законом») [18, с. 9].

Таким чином чехи намагаються створити механізми для більш широкого залучення громадян до процесу прийняття управлінських рішень.

До викладеного, на нашу думку, необхідно додати ще й той факт, що в європейських країнах важливу роль при здійсненні впливу громадськості на прийняття управлінських рішень на місцевому рівні відіграють різного роду інститути громадянського суспільства (об'єднання громадян, громадські організації, різноманітні групи, клуби, фонди тощо).

До прикладу, на сьогоднішній день у Франції на місцевому рівні близько 56% соціальних послуг надається громадськими організаціями та іншими інституціями громадянського суспільства. Це є практичною реалізацією принципу субсидіарного розподілу повноважень, за якого громадськість є не лише об'єктом, але і активним суб'єктом вироблення і реалізації публічного управління на місцевому рівні [3].

Подібна участь громадськості у публічному управлінні має назву «демократія участі» [7].

В Україні ця дефініція не знаходиться у практичній площині, а має суто теоретичний характер. Вперше поняття «демократія участі» було використане у проекті Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [7], яка у 2013 році пройшла широке обговорення, проте так і набула подальшого розвитку та запровадження.

Отже, з викладено вище ми можемо чітко зрозуміти, що механізми впливу громадськості на публічне управління можуть бути втілені в життя з одного боку цілеспрямованою діяльністю місцевих органів влади щодо залучення громадян до процесу

прийняття суспільно важливих управлінських рішень, а з іншого - високим рівнем готовності інститутів громадянського суспільства і громадян брати участь у активному вирішенні місцевих питань.

Розглянемо ситуацію щодо можливостей впливу громадськості на прийняття управлінських рішень на місцевому рівні.

Головним завданням впливу громадськості на прийняття управлінських рішень на місцевому рівні є донесення до місцевих органів публічної влади думки і позиції з того чи іншого питання, а також прямий чи опосередкований вплив на них з метою досягнення суспільної користі [15].

Слід зазначити, що Конституція України [6] та Закон України «Про місцеве самоврядування» [13] містять у своїх положеннях певні механізми для безпосередньої участі громадськості у вирішенні місцевих справ. Зокрема, Законом України «Про місцеве самоврядування» [13] передбачено право на здійснення місцевих ініціатив, проведення громадських слухань і загальних зборів, створення органів самоорганізації населення, на вибори та референдуми.

Одним з головних документів, який регламентує участь громадськості у вирішенні місцевих справ, є статут територіальної громади. Саме тут і проявляється одна досить негативна деталь. Як показує практика, значна кількість територіальних громад просто не має таких документів. Але більше того, навіть ті територіальні громади, які мають статuti майже не прописують у цих статутах положення, які б дозволяли здійснювати активну співпрацю з місцевими органами публічної влади щодо вирішення місцевих питань і проблем [9].

Тому, на сьогоднішній день, не дивлячись на законодавче закріплення, дієвий механізм участі громадськості в державному управлінні фактично відсутній.

Звернімо увагу на такий інструмент впливу громадськості на прийняття управлінських рішень на місцевому рівні як громадські ради [4].

З огляду на європейську практику, через фактичну відсутність механізмів залучення громадян до вирішення публічних справ, а можливо, через спробу зробити певні інструменти прозорості та відкритості державних органів, Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [14].

На основі цієї постанови в Україні, зокрема при місцевих органах виконавчої влади були створені громадські ради як інструмент впливу громадськості на прийняття управлінських рішень на місцевому рівні [9].

Проте, на нашу думку, лише інституції не можуть бути повноцінним механізмом, за допомогою якого громадськість брала б активну участь у вирішенні місцевих справ.

Якщо проаналізувати типові положення про громадські ради, то ми можемо зробити висновок, що будь-яка громадська рада має право вимагати

від державних органів інформацію для забезпечення діяльності ради [8]. Проте, навіть з урахуванням Закону України «Про доступ до публічної інформації» [10], ніде не прописано про обов'язок місцевого органу влади таку інформацію надавати. Таким чином, деякі вимоги, які висуваються громадською радою до органу влади можуть бути повністю проігноровані.

Важливою деталлю є також той факт, що громадська рада може здійснювати свою діяльність через такі форми як громадське обговорення та вивчення громадської думки [9]. Тобто, рішення громадської ради мають суто рекомендаційний характер і не мають зобов'язання перед місцевим органом публічної влади реально враховувати цю думку.

Важливо також звернути увагу на те, з яких джерел фінансується діяльність громадської ради. У типовому положенні про громадські ради зазначено, що їх фінансування здійснюється органом влади, при якому вона створюється.

Таке положення прямо говорить про те, що громадська рада повністю залежна від органу влади, при якому вона створена і не може слугувати механізмом представлення інтересів громадськості, а тим більше їх активного впливу на прийняття управлінських рішень на місцевому рівні [5].

Порівнюючи громадські ради в Україні зі схожими структурами в країнах Європи, ми можемо чітко побачити одну принципову відмінність. Рішення подібних структур європейських країн мають спеціалізований характер, тобто вони є обов'язковими для врахування і виконання і, більше того, вони повинні враховувати інтереси всіх соціальних груп [4].

В Україні ж, рішення громадських рад мають лише характер рекомендацій, а тому говорити про реальну участь громадськості у вирішенні суспільно важливих справ сьогодні, на жаль, ще не доводиться.

Висновки. Таким чином, ми можемо зробити висновок, що на сьогоднішній день в Україні недостатньою мірою сформовані результативні механізми впливу громадськості на прийняття управлінських рішень на місцевому рівні.

На поточному етапі розвитку необхідно чітко усвідомити, що участь громадськості та інститутів громадянського суспільства у процесі прийняття управлінських рішень потребує не лише закріплення у конституційних та законодавчих нормах, але і вироблення реальних механізмів впливу громадян на діяльність місцевих органів публічної влади.

Вироблення таких механізмів повинно проводитися комплексно, з чітким з урахуванням засад державної політики, особливостей розвитку громадянського суспільства та готовності самої громадськості активно залучатися до вирішення суспільних справ на місцевому рівні [8].

Сьогодні необхідно унормувати правила щодо статутів територіальних громад, зокрема щодо їх обов'язкової наявності у кожній територіальній

громади, щодо їх обов'язкового виконання, а також щодо наявності у положеннях територіальних громад механізмів впливу громадськості на вирішення місцевих справ.

Також необхідним видається удосконалення деяких законодавчих положень щодо діяльності громадських рад, насамперед, удосконалити процедуру відбору кандидатів до складу громадських рад, а також переглянути питання форм та методів роботи громадських рад з метою надання спеціалізованого статусу їхнім рішенням, а не лише статусу консультативних.

Місцевим органам публічної влади необхідно активніше залучати до прийняття управлінських рішень інститути громадянського суспільства, зокрема можливо розвивати фінансову співпрацю з такими інститутами. Фінансова співпраця може

відбуватися шляхом надання фінансової допомоги громадським організаціям для покриття витрат на оренду приміщень, на реалізацію соціально-гуманітарних проектів, а також шляхом залучення їх до проведення щорічних заходів тощо. Відповідні заходи були б вигідними як для інститутів громадянського суспільства, так і для місцевих органів публічної влади. Це дозволило б підвищити активність залучення громадськості до вирішення публічних справ.

Насамкінець, доцільним є залучення до процесу взаємодії місцевих органів публічної влади та громадськості експертів та науковців з різного роду науково-аналітичних центрів, які б могли надавати змістовні рекомендації щодо більш широкого залучення громадськості до прийняття управлінських рішень на місцевому рівні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 року № 996 [Електронний ресурс]. – Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
2. Беккер Т. Глобальные перспективы демократии [Електронний ресурс] / Т. Беккер. – Офіційний сайт інтернет-видання «Діалог-УА». – Режим доступу: http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php.
3. Єлагін В.П. Соціальна політика. Теоретико-методологічні та концептуальні підходи: підручник / В.П. Єлагін. – Х.: Магістр, 2010. – 245 с.
4. Жуков С. Громадські ради – чергова гра в демократію? [Електронний ресурс] / С. Жуков. – Офіційний сайт інтернет-видання журналу «Українська правда». – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2011/01/20/5804453/>
5. Каплан Ю. Механізми прямого народовладдя на місцевому рівні [Електронний ресурс] / Ю. Каплан. – Офіційний сайт Національного інституту стратегічних досліджень. – Режим доступу: http://old.niss.gov.ua/Monitor/Jul08/10.htm#_ftnref1.
6. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Х.: ТОВ «Одісей», 2007. – 48 с.
7. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Асоціації органів місцевого самоврядування Харківської області. – Режим доступу: http://association.kharkov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1121&Itemid=238.
8. Лациба М. В. Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення: [навч. Посібн.] / М.В. Лациба, В.В. Бондаренко – К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2007. – С. 5-6.
9. Лациба М. Громадські ради – невеличкі парламенти. [Електронний ресурс] / М. Лациба. – Офіційний сайт Українського незалежного центру політичних досліджень. – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=3631>.
10. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939 – VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 20. – С. 190.
11. Закон України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 року № 2460-ХІІ [Електронний ресурс]. – Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2460-12>
12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 року № 996 [Електронний ресурс]. – Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996>.
13. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 170.
14. Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 року № 2625-ІІІ // Офіційний вісник України від 23 липня 2001 р. № 36. – С. 12.
15. Солонгай О. Публічна дипломатія та лобювання громадських інтересів на місцевому рівні / О. Солонгай – Матеріали всеукраїнської конференції за підсумками однойменного проекту у Верховній Раді України 25-го лютого 2009 р. – К.: ПЮ, 2009. – 80 с.
16. Ступчак П.С. Вплив держави на формування громадянського суспільства [Електронний ресурс] / П.С. Ступчак // Офіційний сайт інтернет-видання «Народна правда». – Режим доступу: <http://narodna.pravda.com.ua/politics/4ce301a56ef8e/>.
17. Толкачов О. Громадянське суспільство в Україні: фікція чи провідник змін? [Електронний ресурс] / О. Толкачов // Офіційний сайт ресурсного центру «Гурт». – Режим доступу: <http://gurt.org.ua/articles/3261/>.
18. Яцків Т. Законодавчі умови участі громадськості у процесі прийняття рішень на національному та місцевому рівнях у Чехії: корисні спостереження для України / Т. Яцків // Громадянське суспільство, 2011. – №4 (8). – С. 9.

Рецензенти: Латинін М. А., д. держ. упр., проф.;
Репешко П. І., к. держ. упр.

© Міщан О. О., 2014

Дата надходження статті до редколегії 02.06.2014 р.

МІЩАН Олександр Олександрович – Радник голови Дергачівської районної ради Харківської області (м. Дергачі).

Коло наукових інтересів: проблеми та перспективи розвитку місцевого самоврядування.