

УДК 352 : 354

Сергій Пінчук,*здобувач Академії муніципального управління*

ВПЛИВ ТРАНСКОРДОННОГО УКРАЇНСЬКО-ПОЛЬСЬКОГО СПІВРОБІТНИЦТВА НА ПІДВИЩЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ В УКРАЇНІ

У статті розглядається вплив результативної співпраці українських та польських недержавних інституцій в напрямку забезпечення розвитку українських громад через залучення громадян до безпосередньої участі в місцевому управлінні та запровадження принципів доброго та ефективного врядування.

Ключові слова: територіальна громада, місцеве самоврядування, громадська участь, сталий розвиток.

This article discusses the impact of effective cooperation between Ukrainian and Polish non-governmental institutions to ensure the development of Ukrainian community by engaging citizens to direct participation in local management and introduction of a good and effective governance.

Keywords: local government, social mobilization, social capital.

Постановка проблеми. Найважливішим ресурсом для місцевого розвитку є людський потенціал місцевої спільноти, так званий «суспільний капітал», який формується із знань і вмінь окремих мешканців, що об'єднують свої зусилля для співпраці в напрямку розвитку всієї громади. Досвід стрімкого розвитку місцевого самоврядування Польщі показує, що залучення мешканців до вирішення актуальних проблем громади має стати першочерговим завданням для органів місцевого самоврядування. Саме об'єднання зусиль громади, яка активно долучається до безпосередньої участі у вирішенні власних проблем, бере на себе ініціативу у реалізації проєктів, є запорукою сталого розвитку.

Важливою передумовою для сталого розвитку громади є активна участь її членів як у формуванні, так і безпосередній реалізації місцевої соціальної політики. Згуртованість громади навколо вирішення проблеми є запорукою уникнення внутрішніх протиріч, що лише

сприяє ефективному її розв'язанню. Поряд з тим, усвідомлення мешканцями важливості вирішення тієї чи іншої проблеми, розуміння, що такі дії спрямовані на досягнення благополуччя всієї громади або її частини, може стати стимулом не лише для загального схвалення дій місцевої влади, а й активного залучення самих мешканців до конкретної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тематика, пов'язана із вивченням ролі територіальної громади у соціально-економічному розвитку територій, проблематика активізації громадян вже знайшла своє відображення у працях таких вітчизняних та закордонних дослідників, як Т. Е. Грінберг, М. М. Грачова, О. М. Лазора, О. І. Карий, В. М. Ткаченка, А. В. Дуди, В. С. Куйбіди, П. В. Мельник, М. П. Недюхи, Г. Г. Скиби та інших. Однак, питання соціальної мобілізації та формування суспільного капіталу в територіальних громадах ще потребують ґрунтовного дослідження, спираючись на практичний досвід реалізації багатьох програм у сусідніх країнах, зокрема в Польщі.

Метою цього дослідження є розгляд прикладів співпраці українських та польських недержавних інституцій та аналіз їх впливу на забезпечення розвитку українських громад через залучення громадян до безпосередньої участі в місцевому управлінні та запровадження принципів доброго та ефективного врядування.

Виклад основного матеріалу. Світовий досвід свідчить, що більшість громадян готові робити свій внесок у місцеві проекти розвитку, коли вони можуть брати участь у прийнятті рішень і відчувають, що проект покращує конкретні умови проживання. Дозволяючи місцевим громадам визначати, як потрібно планувати ту чи іншу програму розвитку, органи місцевого самоврядування цим самим зміцнюють їхні почуття власності та відповідальності за проект. Це також створює персональну зацікавленість конкретного громадянина в успішному завершенні програми. Тому громадяни витратять більше часу та ресурсів на досягнення цілей проекту, що, своєю чергою, допоможе досягти кращих результатів, аніж у випадку, коли рішення про заходи програми приймаються далеким центральним урядом. Органи місцевого самоврядування можуть зробити розвиток більш сталим шляхом безпосереднього залучення громадян до реалізації проектів. Зацікавлені сторони, що є «власниками» проекту, візьмуть на себе відповідальність за утримання проекту. Можливість брати участь у плануванні проектів розвитку на ранніх стадіях, своєю чергою, заохочує місцеве населення належним чином контролювати і захищати результати проектів [1, с. 11].

Саме використання досвіду мобілізації місцевих громад та створення умов для активної безпосередньої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування лежить в основі співпраці українських неурядових організацій та польського недержавного Фонду ім. Стефана Баторія.

З 2004 року понад 40 українських організацій за підтримки Фонду Баторія реалізують Програму «Громанські ініціативи в Східній Європі», метою якої є підтримка демократичних змін та розвитку громадянського суспільства в Україні. Ідея програми і її форма є результатом багаторічного досвіду роботи Фонду у Польщі, а також співробітництва з сусідами, зокрема з Україною. Цей досвід показує, що у посткомуністичних країнах найважчою і найпоширенішою проблемою є величезний дефіцит суспільного (або соціального) капіталу, витлумаченого як здатність людей до самостійного об'єднання для реалізації соціально корисної та важливої діяльності. Основою соціального капіталу є здатність самостійно приймати рішення і діяти. У країнах, які десятиліттями функціонували у радянській системі, цей капітал особливо постраждав. Це видно по дефіциту впровадження громадських ініціатив. Саме відродження соціального капіталу є ключем до тривалих і фундаментальних змін у нашій країні. Тому програма громадських ініціатив зосереджена на підтримці участі громадян у справах, які близькі людям, таких, що стосуються вирішення їх проблем та захисту інтересів. Навіть невеликі успіхи у цій царині є найкращим доказом, що спільна діяльність на благо громади дає відчутні результати і люди перестають відчувати себе безсилими у вирішенні нагальних проблем.

Цілі програми досягаються завдяки: підтримці різної форми громадянської самоорганізації і взаємодопомоги, що підвищує рівень залучення громадян у справи їх місцевих громад; поширення основ громадянської спільної відповідальності і об'єднання задля досягнення спільних інтересів; підтримці співпраці між громадськими організаціями та іншими соціальними партнерами, на місцевому, національному і міжнародному рівнях, що сприяє вирішенню спільних проблем; поширенню демократичних стандартів, підвищенню рівня залучення громадян до управління. Головними дійовими особами у цій справі є, передусім, громадські організації, саме ті, що виникли з ініціатив громад та спрямовують свою діяльність на розвиток місцевих ініціатив, й ті, які працюють на полі широко витлумаченої громадянської освіти, допомагаючи зрозуміти очевидні механізми демократії та можливості, які ці механізми дають звичайним людям. На переконання фахівців Фонду Баторія, залучення кола громадян до

спільних дій привертає увагу суспільства до проблем громади, а політиків – приймати рішення. Ініціатива «знизу», саме народжена у громаді й основана на визнанні та повазі прав людини, безсумнівно, досягне певного «політичного рішення» і буде успішною [2, с. 9-11].

Загалом, метою діяльності Фонду ім. Стефана Баторія є побудова громадянського суспільства, члени якого усвідомлюють свої права й обов'язки, беруть участь у прийнятті рішень на рівні конкретної держави і на міжнародній арені [3].

Однією з сорока організацій-партнерів Фонду Баторія з реалізації програми «Громадські ініціативи в Україні» є Фундація імені князів-благодійників Острозьких. Тільки у 2006 р. за сприяння цієї організації в рамках конкурсу «Соціальні проблеми вирішуємо громадою» було реалізовано 16 проектів у сільських громадах на суму понад 130 тис. грн. Переважно ці проекти були виконані силами ініціативних груп мешканців сіл.

Керівник Фундації Острозьких Руслан Краплич зазначає, що головним ресурсом, який має мобілізувати громада – це люди, які своїми власними ідеями, бажаннями та справами можуть покращувати навколишнє середовище або чиясь становище. Таких людей називають волонтери (добровольці) чи громадські (суспільні) активісти. Серед добровольців є чимало людей, яких у професійному плані називають експертами – добрими фахівцями своєї справи. Джерело розглядає активізацію участі населення у вирішенні проблем громади як мобілізацію локальних ресурсів. При цьому, під ресурсами він розуміє не лише корисні копалини, матеріальні цінності, майно та фінанси. В його розумінні, мобілізація локальних ресурсів – це приведення до активного стану людей, використання необхідних засобів (обладнання, майна, матеріалів), залучення коштів на подолання конкретної проблеми (проблем), що потребують вирішення у територіальній громаді [4, с. 5].

Р. Краплич визначає сім етапів ефективної мобілізації локальних ресурсів: 1. Наявність проблеми чи потреби, що є надзвичайно актуальною, важливою у громаді. Як правило, громадяни легко погоджуються вкладати власні кошти чи самостійно взятися до роботи з вирішення проблеми, яка їх стосується безпосередньо. 2. Добре усвідомлення громадою суті проблеми та розуміння, від чого залежить її вирішення. 3. Створення ініціативної групи з авторитетних представників різних суспільних секторів громади. 4. Створення ініціативної групи, при активному залученні усієї громади чіткого плану дій з вирішення проблеми. 5. Чітке планування дій із залучення ресурсів як

матеріальних, так і людських, та реалізація цього плану. 6. Звітування перед громадою про виконання плану дій, залучення і використання ресурсів на кожному з етапів його реалізації. 7. Подякувати усім долученим до вирішення проблеми за допомогу та залучати їх знову у процесі вирішення інших проблем [4, с. 7].

Таким чином, описані етапи забезпечують циклічність проблеми, але для повторюваності такого циклу не можна зупинятися на досягнутому. Мобілізувавши громаду одного разу, потрібно зберігати активність громадян і в подальшому. Проте така концепція зовсім не передбачає створення організації громади у будь-якій формі. Роль структуризованої громадської інституції тут виконує ініціативна група, яка може бути змінною за своїм складом. Крім того, у випадку вирішення громадою іншої проблеми може бути створена нова ініціативна група. Те, що трактування участі громадськості виключно через недержавні організації не відповідає ні реальному, ні бажаному у демократичному суспільстві стану речей, зазначає і дослідник О. І. Карий [5, с. 103].

Інший позитивний досвід, яким польські колеги охоче діляться з українськими неприбутковими організаціями, є впровадження програми «Прозора Польща». Наші західні сусіди вирішили створити систему ефективного та етичного управління в органах самоврядування, яка ґрунтується на шести засадах: прозорості, нетерпимості до корупції, залученні громадян, передбачуваності, фаховості та підзвітності. Ці засади трактуються таким чином: прозорість – все, що робить місцеве самоврядування, є ясным та зрозумілим завдяки оприлюдненню засад функціонування та інформування про актуальні справи. Нетерпимість до корупції – самоврядування діє етично та опирається на корупції, ясно декларує те, що проводить політику протидії корупції. Залучення громадян – у гміні ведеться суспільний діалог, гміна сприяє виникненню об’єднань громадян, які беруть участь у вирішенні проблем місцевої громади. Передбачуваність – реалізація публічних завдань відбувається у передбачуваний та планомірний спосіб, мешканці мають можливість участі у формуванні планів. Фаховість – завдання виконують компетентні особи – співробітники, які вміють ефективно використовувати засоби, існують методи постійного покращення послуг. Звітність – діяльність самоврядування вимірюється та фіксується, особливо у сфері фінансів, визначена відповідальність окремих людей.

Втілення засад вдалого управління відбувається через виконання низки конкретних завдань. Це шлях від декларацій до очевидних, від-

чутних і об'єктивно вимірюваних результатів. Стандарти виконання були сформовані чітко, але одночасно залишали простір для творчості [6, с. 54].

Якщо у 2004 році проект «Прозора Польща» підтримали 15 гмін та один повіт, то вже через рік заявки на участь у ньому подали понад 400 гмін і повітів Польщі. Нині процес реформування охопив більшість самоврядних громад Польської Республіки. Серед обов'язкових були такі вимоги: запровадження Карти послуг, ухвалення Етичного кодексу, нові принципи співпраці з неурядовими організаціями, прийняття на роботу співробітників виконкомів поза конкурсом, прозорість у формуванні місцевого бюджету та його видатків.

Дві громадські організації – Інститут демократії імені Пилипа Орлика з України та Фондація розвитку місцевої демократії з Польщі, починаючи з 2005 року крок за кроком адаптують досвід «Прозорої Польщі» до українських реалій, готують фахівців-експертів, працюють з містами для запровадження на українських теренах аналогічної акції, що матиме назву «Прозора Україна». Головна мета громадянської акції «Прозора Україна» – удосконалення роботи органів місцевого самоврядування, підвищення ефективності надання ними управлінських послуг, співпраця з громадськістю, впровадження в повсякденну практику загальноєвропейських етичних принципів і, як результат, зменшення можливостей для корупції.

Під час реалізації трьох послідовних і взаємопов'язаних українсько-польських проектів вдалося сформувати підґрунтя для пілотного етапу акції «Прозора Україна», що має охопити всі області України. До конкретних результатів означених проектів можна зарахувати: ознайомлення представників місцевого самоврядування та громадськості України з моделлю етичного та ефективного управління, що ґрунтується на шести засадах; детальне вивчення українськими місцевими посадовцями досвіду польських гмін щодо впровадження акції «Прозора Польща»; адаптацію польської моделі до українських реалій; пілотне впровадження моделі в п'яти містах України, які є різними з погляду адміністративно-територіального устрою; впровадження окремих завдань у понад ніж 10 містах на Донеччині; підготовку цільової групи українських експертів (12 експертів), що спеціалізуються на конкретних засадах та завданнях моделі; підготовку 60 українських експертів, що готові до впровадження моделі в регіонах; розроблено посібник та буклет, що дають розуміння сутності моделі та перший досвід українських міст; створено інтернет-сайт як навчально-консультаційну платформу з впровадження акції [6, с. 9].

Пшемислав Фенрих, один з авторів програми «Прозора Польща» вважає, що в Україні нині варто якнайшвидше задіяти громадськість, насамперед через побудову прозорих процедур надання публічних послуг, залучення неурядових громадських організацій та розпочати широку суспільну дискусію на тему етико-моральних засад місцевого самоврядування. Тобто потрібно почати тривалий діалог, передусім у засобах масової інформації, про певну культуру етичного управління з метою популяризації етичного самоврядування, спрямованого на громадянина.

Зрештою, дуже часто спроби місцевої влади вирішити наявні проблеми розвитку власними силами, не залучаючи місцеве населення не сприяють досягненню позитивних результатів, а пасивність населення, його нездатність вирішувати власні проблеми називається одним із основних стримуючих чинників успішного розв'язання муніципальних проблем і забезпечення сталого розвитку громад [7, с. 4]. Для забезпечення сталого розвитку громади, органам місцевого самоврядування необхідно шукати можливості та цілеспрямовано працювати для запуску процесу формалізованої соціальної мобілізації або принаймні забезпечити сталість процесу громадської активності, що виникла стихійним шляхом. Адже громада, яка одного разу згуртувалася навколо вирішення нагальної проблеми та отримала позитивний результат від спільної діяльності, є достатньо мотивованою для новиз звершень заради власного благополуччя.

Висновки. Досвід реформи самоврядування в Польщі підтверджує, що без створення механізмів активного розвитку місцевого самоврядування, що ґрунтується на активній участі громадян в управлінні на місцях, складно подолати сформовані ще за радянської епохи споживацькі стереотипи поведінки мешканців. Місцева демократія в умовах трансформації устрою є найбільш ефективною школою відповідального служіння суспільству, зрілої політичної діяльності та громадської активності. Ефективність використання соціального капіталу громади, залучення внутрішніх ресурсів для вирішення місцевих проблем вже доведена багаторічною практикою його впровадження в багатьох країнах, зокрема в Польщі. При цьому важливо зазначити, що цей механізм однаково ефективно працює не залежно від рівня розвитку населеного пункту, його статусу чи розміру місцевого бюджету. Різниця лише у сталості процесів, які відбуваються у громаді, адже без постійної підтримки активності населення з боку органів місцевого самоврядування, мобілізаційні настрої громади зникають так само стихійно, як і з'являються – як тільки вирішується проблема або знижується її актуальність для громади.

Українські та польські недержавні інституції активно працюють над адаптацією та впровадженням в Україні позитивного досвіду наших західних сусідів у сфері розвитку соціального капіталу та запровадження механізмів соціальної мобілізації. Результатом такої співпраці стали числені успішні локальні проекти, які можуть використовуватися як пілотні для впровадження якісних суспільних змін на території всієї країни. Звісно, такі програми не можуть водночас змінити всю Україну, але вони «готують ґрунт і сіють зерно». Взаємодія польських та українських партнерів принесе взаємну користь у реформуванні місцевого самоврядування і наблизить Україну до Європейського Союзу.

Література:

1. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування [Текст]. – Київ: ПРООН/МПВСР, 2007. – 269 с.
2. Атлас гражданских инициатив в Украине [Текст]: / И. Бабенко, А. Комаровская, Б. Кузавиньска, В. Солоницына. – Чернигов: ЦГТ «АХА-ЛАР», 2008. – 111 с.
3. Офіційний сайт Фонду імені Стефана Баторія / Електронний ресурс / Режим доступу: <http://www.batory.org.pl/russian/about.utf8.htm>.
4. Краплич Р. Р. Соціальні проблеми вирішуємо разом (16 дій місцевої активності) [Текст] / Фондація імені князів-благодійників Острозьких. – Рівне: ПП Нестеров, 2006. – 72 с.
5. Карий О. І. Стратегічне планування розвитку міста [Текст]. – Львів: ЗУКЦ, 2007. – 317 с.
6. «Прозора Україна». Методика впровадження завдань [Текст] / О. Газізова, П. Фенрих. – Щецин-Черкаси, 2008. – 148 с.
7. Сталый розвиток міст за участю громад: уроки з досвіду впровадження «Муніципальної програми врядування та сталого розвитку» [Текст]. – Київ: ПРООН/МПВСР, 2008. – 48 с.