

УДК 342.571

М. М. КОНОНЕНКО

**СОЦІАЛЬНА ВЗАЄМОДІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД
(НА ПРИКЛАДІ ПОЛТАВСЬКОГО РАЙОНУ ПОЛТАВСЬКОЇ ОБЛАСТІ)**

Описано шляхи залучення громадян до розроблення й виконання суспільних програм із метою визначення основних положень та принципів, необхідних для запровадження системи соціальної взаємодії в управлінні органами місцевого самоврядування України.

The article describes the ways of bringing in of citizens to development and implementation of the public programs with the purpose of determination of substantive provisions and principles of necessary for introduction of the system of social co-operation in the management by the organs of local self-government of Ukraine.

На сучасному етапі розвитку Української держави доцільність вивчення системи соціальної взаємодії місцевого самоврядування та територіальних громад в умовах демократизації України є очевидною. Це зумовлено тим, що чинна в Україні система територіальної організації влади потребує вдосконалення відповідно до загальноприйнятих європейських принципів, закладених в Європейській хартії місцевого самоврядування. До основних причин, що обмежують можливості місцевого самоврядування у здійсненні своїх функцій, у першу чергу, може бути віднесено відсутність повноцінної системи соціальної взаємодії місцевого самоврядування та територіальних громад.

Тому сьогодні особливо актуальним для науковців і практиків державного управління є вивчення та запровадження в політичну практику ефективних позитивних форм соціальної взаємодії між владою та громадянами. Однією з таких форм є встановлення діалогу між місцевою владою та територіальною громадою.

Дослідженню різних аспектів соціальної взаємодії присвячено роботи таких російських дослідників, як В. Амелін, Г. Атаманчук, К. Гаджієв та ін. В Україні наукові підходи щодо методів та форм взаємодії, шляхів її ефективного здійснення розвивають А. Колодій, В. Рубцов, В. Князєв, В. Паламарчук, О. Литвиненко, С. Янішевський та ін.

Окремі методологічні проблеми вдосконалення процесів узаємодії влади з громадськістю розглядаються у працях В. Яцуби, О. Іщенко, В. Цветкова, О. Сушинського, О. Скрипнюка, В. Нудельмана, І. Санжаровського та ін. Питанням інформаційної взаємодії влади з громадськістю присвячено низку праць доктора філософських наук Г. Почепцова.

На своє дослідження потребує питання щодо проблем соціальної взаємодії місцевого самоврядування та територіальних громад. Слід зазначити, що цей процес комплексно майже не вивчається, розглядаються тільки окремі його аспекти. Практично не висвітлюється питання щодо практики реалізації системи соціальної взаємодії місцевого самоврядування та територіальних громад.

Саме цим зумовлено постановку завдання цієї статті: здійснення комплексного аналізу шляхів залучення громадян до розроблення й виконання суспільних програм із метою визначення основних положень та принципів, необхідних для запровадження системи соціальної взаємодії в управління органами місцевого самоврядування України на прикладі Полтавського району Полтавської області.

Одним із найважливіших завдань органів місцевого самоврядування є пошук своєчасних і конструктивних шляхів залучення громадян до розроблення й виконання суспільних програм. Питання такого залучення громадян у діяльність органів місцевого самоврядування в Україні є особливо актуальним у зв'язку з тим, що основоположні принципи громадянського суспільства гарантують тим, кого стосуються суспільні рішення, право брати участь в їхніх ухваленні й реалізації.

На практиці, на жаль, значна частина керівників органів місцевого самоврядування, особливо “середньої ланки”, доволі формально ставиться до можливостей використання цього потужного інструмента управління, недооцінює його дієвість та ефективність. Вони помилково вважають, що використання в управлінській практиці методології залучення громадськості забирає багато часу і є неефективним.

Проголошений Україною курс на європейську інтеграцію та розбудову демократичної, соціальної, правової держави неможливий без запровадження у практику діяльності органів місцевого самоврядування сучасних демократичних норм і процедур громадянської участі у процесах прийняття управлінських рішень на районному рівні, відкритого й чесного діалогу влади з населенням.

Дослідивши процес соціальної взаємодії, автор для Полтавської районної ради започаткував програму “Соціальний діалог”. Програма дозволить районній раді модернізувати процес взаємодії з політичними партіями, громадськими організаціями та громадянами Полтавського району.

Згідно з розробленими документами процес соціального діалогу складається з трьох етапів. На першому етапі було здійснено всебічний огляд стану соціальної взаємодії в Полтавській області, оцінено ймовірні можливості, у тому числі з метою забезпечення їхнього поліпшення. На другому етапі було досліджено перспективи вибраних шляхів, встановлено чинники та проблеми, які перешкоджають реалізації самоврядного потенціалу. Тобто було визначено конкретні перспективи розвитку, встановлено реалістичні ресурсні вимоги та часові орієнтири. На третьому етапі увагу було сконцентровано на конкретних діях, необхідних у досягненні цілей зростання. Плани дій являють собою інструментарій для безпосереднього впровадження, який конкретно визначає обов'язки виконавців, зміст їхньої діяльності та строки виконання завдань.

Упровадження зазначеного проекту в повному обсязі передбачає такі основні результати:

1) реалізувати на практиці стратегію політичного консенсусу і громадської консолідації в Полтавському районі;

2) забезпечити стабільну соціально-політичну ситуацію в регіоні через вирішення нагальних проблем у ході реалізації соціального партнерства органів влади, місцевого самоврядування, інституцій громадянського суспільства та населення;

3) здійснювати постійний моніторинг суспільної думки, проблем та особливостей кожної територіальної громади, вирішувати ті проблеми, що нагромаджувалися в людей у населених пунктах Полтавського району;

4) оперативно інформувати населення про найважливіші події в Україні, про діяльність органів влади та місцевого самоврядування Полтавського району;

5) забезпечити через співробітництво з місцевими громадськими об'єднаннями і контакти з неформальними лідерами двосторонній збалансований зв'язок між громадянами і місцевою владою з метою спільного пошуку шляхів вирішення найбільш актуальних проблем району;

6) змінити характер відносин “влада – громадянин” із конфронтаційного на партнерський.

Крім того, реалізація цієї програми посприяла встановленню на території Полтавського району атмосфери чесності, відкритості, партнерської взаємодії та довіри громадян і Полтавської районної ради.

В основі програми лежать теоретичні розвідки сучасних зарубіжних і вітчизняних учених. Визначальними теоретичними засадами відносно взаємодії Полтавської районної ради з політичними партіями, громадськими організаціями та громадянами Полтавського району є, перш за все, стратегія поведінки сторін, що взаємодіють. На сьогодні існує декілька концепцій, які описують цю взаємодію. Перш за все, це класифікація продуктивних і непродуктивних стратегій, основана на біполярній ціннісній шкалі “відношення до іншого як цінності – відношення до іншого як засобу” [3, с. 95 – 104].

На думку вчених, ставлення до партнера як до цінності полягає, передусім, у визнанні іншої людини вільною й відповідальною, такою, що має право бути собою, такою, якою вона є. Це також уміння “децентруватися”, готовність прийняти іншого в усій його унікальності й мінливості [2, с. 25 – 30]. Крім того, це прагнення до рівноправних партнерських взаємин, діалогу, співпраці. У свою чергу, настанова на іншу людину як засіб досягнення своїх цілей базується на знеціненні партнера, відчутті власної переваги над ним. Вона виявляється в егоцентризмі – спрощеному, стереотипному баченні іншого, відсутності спроб зрозуміти його, орієнтації на монологічність спілкування з використанням стандартних прийомів. Інакше кажучи, кожна людина опиняється перед проблемою вибору свого “місця” на зазначеній біполярній шкалі. Узаємодія в рамках цієї класифікації характеризується, з одного боку, ігноруванням інтересів іншого, прагненням володіти, розпоряджатися, отримувати односторонню перевагу відкритою (без маскуванню) імперативною дією – від насильства до навіювання. З іншого – соціальна взаємодія виникає на тому етапі, коли відкрито переграти суперника вже не вдається, а повністю подавити немає можливості. При цьому зберігається орієнтація на ігнорування інтересів партнера, проте прагнення домогтися свого реалізується з обережністю стосовно враження, яке виникає. Дія чиниться за допомогою провокацій, інтриг, обману тощо. Крім того, необхідно звернути увагу на те, що соціальна взаємодія, яка виникає в рамках суперництва, характеризується врахуванням інтересів іншого тією мірою, якою це диктується завданнями боротьби з ним. Найпродуктивнішими стратегіями визнаються партнерство та співпраця, що сприяють досягненню високих результатів. Вони

відрізняються рівноправними, але обережними відносинами між сторонами, прагненням не наробити збитку собі, розкривши свої цілі партнераві. Дія ґрунтується на договорі, який послуговує і засобом об'єднання, і засобом чинення тиску, на прагненні до спільної діяльності в досягненні загальних цілей. Головним інструментом дії є або договір, або згода (консенсус).

Аналізуючи продуктивні стратегії взаємодії, необхідно звернути увагу на розкриття характеру: активності партнерів; цілей; відповідальності; відносин між партнерами. У продуктивному варіанті – обидва партнери обіймають активну позицію (партнер поряд із партнером), у непродуктивному – має місце активна позиція провідного партнера і пасивна – веденого (партнер над партнером).

Іншою, найбільш поширеною в сучасних науці та практиці, є концепція Томаса-Кілмена, яка базується на трьох нижченаведених параметрах, що описують ступінь:

- задоволення власних інтересів та інтересів партнера. Цей захід може варіювати від повної відмови від власних інтересів до їхнього цілковитого задоволення і, відповідно, від максимальної реалізації інтересів партнера до повної зневаги щодо;
- активності партнерів. Цей параметр допускає різні варіанти поведінки партнерів: від активних дій у розв'язанні ситуації до пасивного відходу від вирішення проблеми;
- кооперації з партнером. Відповідно до цього параметра партнери можуть діяти або незалежно (індивідуально) в напрямі пошуку шляхів вирішення проблеми, або спільно (спільно, кооперативно), погоджуючи свої дії один з одним [7, с. 12 – 17].

В основу цієї моделі соціальної взаємодії лягли найпоширеніші стратегії поведінки: суперництво, пристосування, уникнення, компроміс, співпраця. Основну увагу приділено стратегії співпраці.

Стратегії партнерства (співпраці) відповідає щира зацікавленість в успіхах кожного учасника процесу вирішення проблемної ситуації, що приваблює надійністю вирішення проблеми і партнерським характером відносин у його ході. Адже саме співпраця, партнерство ведуть до досягнення консенсусу (згоди), в основі якого – мінімізація втрат і максимізація вигоди для всіх учасників процесу. Це дозволяє в максимальному ступені задовольнити власний інтерес: вирішити проблему і надовго зберегти добрі й продуктивні відносини з партнером. Таким чином, переможеть – це не той, хто перемагає іншого, а той, хто перемагає разом з іншим.

Моделі співпраці, партнерства і компромісу політичними психологами визнаються єдино конструктивними стратегіями взаємодії в різноманітних сферах життєдіяльності особи і суспільства.

Ефективність спільної діяльності у сфері державного управління та місцевого самоврядування значною мірою залежить від налагодженого діалогу між її учасниками на принципах компромісу, співпраці та партнерства. Спільним вирішенням місцевих та регіональних проблем безпосередній діалог влади та громадян зменшує напругу в суспільстві та сприяє політичній стабілізації. Натомість домінування, авторитарне нав'язування певних ідеологічних штампів, готових політичних рішень, відсутність зворотного зв'язку в цій системі демонструє небажання враховувати суспільну думку та реальні інтереси громадян і приводить до загострення суспільно-політичних протиріч, до криз і деструктивних протистоянь.

Враховуючи вищесказане, основними завдання соціальної взаємодії в державному управлінні та місцевому самоврядуванні є створення партнерських відносин між громадянами і владою, що включає в себе постійний аналіз проблем, оцінку вимог, розвиток взаємодії, співробітництва і взаємної відповідальності всередині самого громадянського суспільства, вплив на формування суспільної свідомості. Тобто створення збалансованого двостороннього зв'язку між громадянами і владою, який спрямовано на спільний пошук шляхів вирішення найбільш актуальних проблем регіону. Особливо важливий такий контакт на місцевому рівні, де владні структури мають більш тісні зв'язки з мешканцями.

Реалізація програми містить кілька етапів (кроків). Перший крок – розповсюдження проекту програми “Соціальний діалог” серед районних громадських і політичних організацій, громадян із публікацією в районній газеті для широкого суспільного обговорення. Другий – проведення громадських слухань для доопрацювання програми з урахуванням зауважень та пропозицій громадськості Полтавського району. Наступним кроком програму було прийнято на сесії Полтавської районної ради із закріпленням відповідальних за її виконання. Формування інституцій та механізмів реалізації програми “Соціальний діалог” у Полтавському районі стало наступним кроком у ході її здійснення. Це привело до практичної реалізації програми в повсякденній діяльності Полтавської районної ради. Обов'язковим кроком, який дає можливість контролювати перебіг виконання цієї програми, є щорічне звітування Полтавської районної ради перед громадянами району на сесії та через засоби масової інформації.

Забезпечення реалізації програми “Соціальний діалог” вимагає використання тих, що існують, та створення нових інституцій, у рамках яких відбувається діалог влади та населення, зокрема: Велика громадська рада, “телефон соціального діалогу”, виїзні “громадські приймальні”, громадські дорадчі комітети; громадські слухання; громадська освіта; дослідження регіональних ініціатив; самоорганізація громади; соціальний моніторинг; вуличні й домові комітети; семінари та “круглі столи”; дні інформування; інші форми ефективного суспільного діалогу між владою та населенням та вирішення конкретних проблем розвитку регіону. Принципово новою інституцією партнерського діалогу Полтавської районної ради та громадськості району є Велика громадська рада. Її головною особливістю є вільний характер членства. Ніхто не має права примусити до членства у Великій громадській раді або відмовити в такому членстві будь-якому з районних (як формалізованих, так і неформалізованих) об'єднань громадян. Усі зацікавлені в розгляді кожного конкретного питання сторони мають вільне право бути присутніми, обстоювати свою позицію й голосувати за прийняття рішення на засіданні Великої громадської ради. Незацікавлені (не присутні на засіданні) не голосують, і їхні голоси не враховуються. Принципи функціонування Великої громадської ради такі: відмова всіх членів ради від застосування таких негативних стратегій дискусії, як домінування, маніпулювання та конфліктне суперництво на користь стратегій компромісу та співробітництва й партнерства; готовність кожного з членів ради поступитися частиною своїх вимог заради знаходження позитивного варіанта вирішення проблеми, що розглядається; урахування інтересів громадян та громадських об'єднань Полтавського району у прийнятті управлінських рішень. Це досягається за

допомогою таких закладів: обов'язкового опублікування в районній газеті та направлення на розгляд усім членам Великої громадської ради всіх проектів суспільно вагомих рішень, що готуються до прийняття Полтавською районною радою із зазначенням дати й часу розгляду кожного з питань; проведення спільних засідань депутатських комітетів та Великої громадської ради під час підготовки проектів рішень на сесії районної ради. Рекомендації комітетів у такому разі приймаються простою більшістю голосів усіх присутніх на засіданні депутатів і представників громадських організацій – членів Великої громадської ради з урахуванням зведеного аналізу відгуків громадян за “телефоном соціального діалогу”.

Маємо підставу стверджувати, що запровадження програми “Соціальний діалог” дозволило Полтавській районній раді: 1) реалізувати на практиці стратегію політичного консенсусу і громадської консолідації в Полтавському районі; 2) забезпечити стабільну соціально-політичну ситуацію в регіоні через вирішення нагальних проблем у ході соціального партнерства органів влади, місцевого самоврядування, інституцій громадянського суспільства та населення; 3) здійснювати постійний моніторинг суспільної думки, проблем та особливостей кожної територіальної громади, вирішувати ті проблеми, що нагромадилися в людей у населених пунктах Полтавського району; 4) оперативно інформувати населення про найважливіші події в Україні, про діяльність органів влади та місцевого самоврядування Полтавського району; 5) забезпечити через співробітництво з місцевими громадськими об'єднаннями та контакти з неформальними лідерами двосторонній збалансований зв'язок між громадянами і місцевою владою з метою спільного пошуку шляхів вирішення найбільш актуальних проблем району. Особливо важливий такий контакт на місцевому рівні, де владні структури мають більш тісні зв'язки з мешканцями сіл та селищ району; 6) змінити характер відносин “влада – громадянин” із конфронтаційного на партнерський. У ході соціального діалогу нівелюється будь-яка форма владного тиску, оскільки добровільність є первинною основою участі громадян у процесах самоврядування та прийняття політико-управлінських рішень. За таких умов будь-яка дія влади не є маніпуляцією громадською свідомістю, оскільки вона є чесною, відкритою й виступає предметом публічного обговорення. У подібних формах інституціоналізації діалогу влади з населенням міститься певна специфічна форма перехідності від тоталітарної системи до демократичної, правової соціальної держави в Україні.

Підсумовуючи діяльність Полтавської районної ради у зв'язку з реалізацією програми “Соціальний діалог”, можна визначити головні принципи корпоративної культури депутатського корпусу та службовців органів місцевого самоврядування району:

- командний стиль організації роботи на всіх ступенях самоврядування;
- компетентність, професіоналізм та досвід роботи;
- відкритість, чесність та патріотизм;
- організаторські здібності;
- високий рівень загальної та ділової культури;
- ініціативність, цілеспрямованість та енергійність;
- відповідальність та особиста дисциплінованість;

– здатність за необхідності до нестандартних і креативних дій.

Крім того, базовими засадами стилю роботи депутатського корпусу районної ради та службовців органів місцевого самоврядування стали:

– урахування під час прийняття рішень на районному рівні точок зору сільських та селищних голів, депутатського корпусу сільських та селищних рад, партійних та громадських організацій, окремих громадян, що обстоюють інтереси територіальних громад району;

– визначення як пріоритетних напрямків роботи стратегії розвитку територій, обстоювання та лобювання інтересів Полтавщини на всіх рівнях та в усіх інстанціях;

– запровадження новітніх управлінських технологій та сучасних методик оцінювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування;

– концентрація уваги службовців органів місцевого самоврядування на формуванні регіонального патріотизму як складової національної гідності українців;

– прийняття управлінських рішень службовцями органів місцевого самоврядування з урахуванням їхнього впливу на створення в суспільстві атмосфери чесності, відкритості та довіри громадян до органів влади й місцевого самоврядування.

Головною метою діяльності Полтавської районної ради є забезпечення всебічного розвитку прав і свобод людини на території району, запровадження ефективних форм і методів господарювання, справедливої соціальної політики, всебічного розвитку як району в цілому, так і кожної окремої родини, кожного громадянина Полтавщини.

Оскільки головна мета діяльності повністю збігається з продекларованими цілями діяльності органів державної влади Полтавської області, зокрема Полтавської районної державної адміністрації та сільських і селищних рад Полтавського району, у своїй повсякденній діяльності Полтавська районна рада в будь-яких відносинах з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування відкидає стратегії конфронтації, суперництва й підпорядкування й керуватиметься виключно стратегією паритетного діалогу й партнерства заради якнайповнішої реалізації інтересів пересічних громадян району.

Полтавська районна рада подає приклад і закликає інші органи місцевого самоврядування та органи державної влади в районі у взаємовідносинах керуватися принципами толерантності, відкритості, чесності та субсидіарності, відмовившись від методів силового тиску, нав'язування управлінських рішень “згори” та ігнорування громадської думки.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.

2. Відкритість української влади: проблеми і перспективи : матеріали “круглого столу”. – К. : Альтпрес, 2002. – 56 с.

3. Мірошниченко О. В. Розвиток соціальної взаємодії в Україні: методологія, методика аналізу, напрямки вдосконалення : монографія / О. В. Мірошниченко. – К. : ПРИНТ-ЕКСПРЕС, 2003. – 187 с.

4. Паламарчук В. М. Трансформації демократії та пошук стратегії суспільно-політичного розвитку України : монографія / В. М. Паламарчук, О. В. Литвиненко, С. О. Янішевський. – К. : НІСД, 2003. – 120 с. – (Серія “Стратегія політики і політичний аналіз”).

5. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг : монографія / О. В. Бердапова, В. М. Вакуленко, М. Д. Васпленко [та ін.]; за ред. Ю. П. Лебединського. – Ужгород : Патент, 2003. – 192 с.

6. Рубцов В. П. Засоби громадської участі : наук.-практ. зб. модельних місцевих нормат. актів / В. П. Рубцов. – К. : ЕкоСофія, 2003. – 100 с.

7. Рубцов В. П. Засоби мобілізації людського потенціалу громади / В. П. Рубцов. – К. : Ін-т місцевої демократії, 2002. – 40 с.

Надійшла до редколегії 08.02.2008 р.