

СИСТЕМА УПРАВЛІНСЬКИХ МЕХАНІЗМІВ АКТИВІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДИ

Розглянуто систему управлінських механізмів активізації діяльності територіальної громади в контексті теорій соціального та державного управління, до основних елементів якої віднесено механізми активізації діяльності громади, що застосовуються державними органами та органами місцевого самоврядування, механізми, що застосовуються на етапі взаємодії суб'єкта та об'єкта управління, та механізми, що стосуються самодіяльності громади.

Ключові слова: територіальна громада, соціальне управління, державне управління, активізація діяльності громади, система управлінських механізмів активізації діяльності громади, громадянське суспільство.

The article is devoted to the system of governmental mechanisms of activation of activity of territorial community through the theories of social and state governance. An author defines the main elements of this system, which includes mechanisms of activation of activity of community by the state and local government, on the intermediate stage of interrelation between subject and object of governance, and by the self activation of community.

Key words: territorial community, social governance, state governance, activation of the activity of community, system of governmental mechanisms of activation of activity of community, civil society.

Дослідження процесу активізації діяльності громад є особливо актуальним на сучасному етапі науково-теоретичних досліджень місцевого самоврядування та становлення нашої держави як правової зі стійким та ефективним громадянським суспільством. Сьогодні творяться нові ідеї та теорії заохочення громадян до участі в місцевому самоврядуванні, розвитку місцевої ініціативи тощо. Підґрунтям цих ідей є різноманітні погляди щодо залученості громадян до участі в місцевому самоврядуванні. Наприклад, І. Шумляєва, систематизуючи ці погляди, зазначає, що одні дослідники вважають, що слід ввести обмеження для участі населення у вирішенні місцевих проблем, інші – що висувати на обговорення з населенням можливо лише найпростіші питання, треті – що участь людей у прийнятті рішень є не обов'язковою [9, с. 165–166]. На наш погляд, повне чи часткове усунення членів територіальної громади від управлінського процесу є не виправданим щодо подальшого демократичного розвитку нашої країни, втім слід брати до уваги, що й рівень залучення до цього процесу не є достатнім. Саме тому особливої актуальності набуває питання пошуку механізмів, застосування яких дозволило б наростити рівень активності громадян у суспільно-політичному процесі та у процесі управління долею громади, членами якої вони є.

Метою статті є виокремлення основних управлінських чинників стимулювання діяльності членів територіальної громади, які у своїй сукупності складатимуть систему механізмів активізації їх діяльності.

Об'єктом нашого дослідження є діяльність членів територіальної громади в контексті проблематики її активізації крізь призму теорій соціального та державного управління.

Предметом дослідження є система механізмів активізації діяльності членів територіальної громади, яка включає управлінські дії кожного елемента системи соціального управління.

Чимало досліджень присвячено сьогодні основним формам активності громадянина як окремого суб'єкта суспільно-політичного життя, так і як члена відповідного територіального утворення. Втім вважаємо, що така активність часто може мати і має періодичний характер, що пояснюється неготовністю населення до тих трансформацій, які відбуваються в суспільстві. У науковій літературі зазначається, що рівень участі громадян у місцевому самоврядуванні визначається мірою розвитку окремої особистості, її внутрішнім станом. Йдеться про пасивність особистості чи її готовність до змін у своєму житті через активну суспільну діяльність (у тому числі й через участь у різноманітних громадських об'єднаннях та організаціях).

Виділяють кілька варіантів реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні. Ці варіанти залежать від суб'єктивного ставлення жителів певної територіальної громади до самоврядної діяльності. Йдеться про таке:

1) активну позицію громадян, що передбачає наявність у людини потенціалу до реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні, бажання особи, використовуючи цей потенціал, активно відстоювати свої права та інтереси шляхом безпосередньої участі в суспільно-політичних процесах, що відбуваються в селі, селищі чи місті. В основі такої активності лежить ініціативність членів громади, небайдужість до своїх проблем і проблем громади, які вирішуються через діяльну співпрацю;

2) пасивну позицію, що зумовлена значними патерналістськими очікуваннями громадян і сформованим унаслідок цього високим рівнем присутності (втручання) державних органів у процесі організації вирішення місцевих проблем;

3) інертну позицію, що передбачає відчуженість більшості громадян від реальної влади, хоча органи державної влади та місцевого самоврядування повинні виконувати волю активної частини громадян, втілену у відповідних рішеннях, що є обов'язковими до виконання на певній території [2, с. 119–120].

У цьому контексті особливо важливим є дослідження сукупності чинників стимулювання чи активізації діяльності громадянина в рамках громади, які сприяють подоланню інертної та пасивної позиції громадян. Йдеться про системний розгляд чинників, які у своїй сукупності складатимуть комплекс управлінських механізмів активізації діяльності територіальної громади.

Досліджуючи різноманітні трактування поняття “громада”, С. Саханенко виділяє дві основні групи визначень, які зводяться до територіального та соціо-психологічного трактувань громади [7, с. 83–84]. Перший з них у рамках нашого дослідження вважаємо недостатнім, адже згідно з його постулатами громада є територіальним утворенням, спільнотою, незалежно від будь-яких соціальних, культурних, економічних та інших характеристик та виступає, у першу чергу, як об'єкт управління. Другий – соціо-психологічний підхід концентрує увагу на спільності інтересів і цінностей членів громади, які творять власну реальність, задають “тональність” життя не тільки в рамках своїх внутрішніх меж [10, с. 47–48]. Громада таким чином розвивається в певних умовах (економічних, соціальних, політичних) та несе на собі відбиток їх сукупного впливу. С. Саханенко в рамках цього підходу відображає процес творення територіальної громади таким чином: територія ► спільне проживання ► відносини, що виникають між людьми в рамках території ► виникнення загальних інтересів ► колективна свідомість [7, с. 85].

У контексті другого підходу та маючи за мету дослідження системи управлінських чинників активізації діяльності громади, підтримуємо позицію дослідників, які стверджують, що громада є батьківщиною вільного управління і народ без вільної громади, при будь-якому вільному державному устрої не буде вільним, а адміністративно рабським народом. Саме тому необхідною є безпосередня участь громадян у справах управління, вона є неминучою, адже це зумовлено об'єктивними природними чинниками [8, с. 12–13].

У сучасних умовах управління є складним, цілеспрямованим процесом переробки інформації в сигнали, що коригують той чи інший процес у бажаному для суб'єкта управління напрямку. Через цілеспрямований вплив управлінських структур на суспільство в цілому чи його окремі частини у процесі управління повинна відбуватися певна партнерська взаємодія між різними суб'єктами, які дбають про свої власні інтереси, але й при цьому мають забезпечити розумний баланс між законними прагненнями до досягнення особистої вигоди та цілями, потребами всього суспільства, з метою його впорядкування, вдосконалення та розвитку.

У процесі управління важливе значення мають різноманітні рівні соціальних систем, однією з яких є громада. Останню вважаємо складною відкритою системою, тому необхідним є її дослідження в різноманітних зрізах, що відображають різні сторони її існування й розвитку. Саме тому в контексті теорій управління йдеться про поєднання в дослідженнях діяльності громади аспектів самоорганізації населення у громаді, громадської недержавної діяльності щодо активізації членів громади, нового типу управління в державних та муніципальних органах, що орієнтований на сталий розвиток, застосування новітніх управлінських підходів і партнерського стилю взаємовідносин місцевої влади, бізнесу та громадян.

Суспільство як органічна система потребує управління на всіх рівнях своєї організації. Загальновідомо, що процес управління передбачає існування об'єкта управління і органу, що здійснює управління. Слід розуміти, що місцеве самоврядування як природна форма організації територіальною громадою власного управління передбачає співпадіння суб'єкта та об'єкта управління і неможливе без реальної участі членів певної громади у вирішенні локальних питань своєї життєдіяльності. У переважній же більшості досліджень йдеться ж лише про громаду як об'єкт управління та органи державної влади та місцевого самоврядування як ті структури, що управління здійснюють, використовуючи інформацію про стан зовнішнього середовища, де перебуває об'єкт, і з яким він пов'язаний. Дана інформація допомагає керівним органам виробляти на її основі рішення та втілювати їх у життя, здійснюючи управлінський вплив на об'єкт управління.

До основних складових системи управління відносять суб'єкт управління, виконавчий орган (які можуть бути об'єднані в єдине ціле), об'єкт управління, механізми управління, інформаційні та управлінські зв'язки. Схематично систему управління дослідники зображують таким чином [6, с. 14]:



Рис. 1. Система управління

Утім в управлінському вимірі територіальна громада є соціальною формою організації, що виникає у процесі тривалого розвитку суспільства і в загальному вигляді передбачає наявність такої управлінської діяльності, при якому об'єкт управління є одночасно і суб'єктом управління.

У нашому дослідженні ми виходимо з трактувань первинності громади, члени якої мають право самостійно, добровільно та без зовнішнього втручання з боку центральної влади вирішувати питання місцевого значення, формувати органи, самостійні та незалежні від інститутів державного управління. Йдеться про те, що громада є не лише об'єктом управління, а, власне, його суб'єктом (співсуб'єктом).

У цьому випадку та в контексті дослідження проблем активізації діяльності територіальної громади цікавим є погляд М. Вудкока та Д. Френсіса на проблему розвитку людського потенціалу в організації, позицію яких можемо екстраполювати й на досліджувану нами проблему [1, с. 29–30]. Так, дослідники розглядають три головні сфери розвитку людського потенціалу, які в нашому випадку охоплюють вимір цілісної територіальної громади, окремих громадян – її членів та груп, колективів, організацій, що ними утворюються (рис. 2).

У контексті аналізу проблематики активізації діяльності громади основною категорією, якою ми користуватимемося у дослідженні, буде поняття “управлінський механізм активізації діяльності громади”. Під останнім ми розуміємо форми та методи інтенсифікації (стимулювання, мобілізації) участі членів територіальної громади в суспільно-політичному процесі в цілому, а також у рамках окремих форм громадської діяльності. У цьому випадку показовою є точка зору К. Дойча, який відзначав, що в перехідних суспільствах, що переживають процеси демократизації і/чи модернізації, саме мобілізація відіграє особливу роль, оскільки за її допомогою громадяни одержують доступ до нових політичних ролей, нових форм соціалізації тощо.

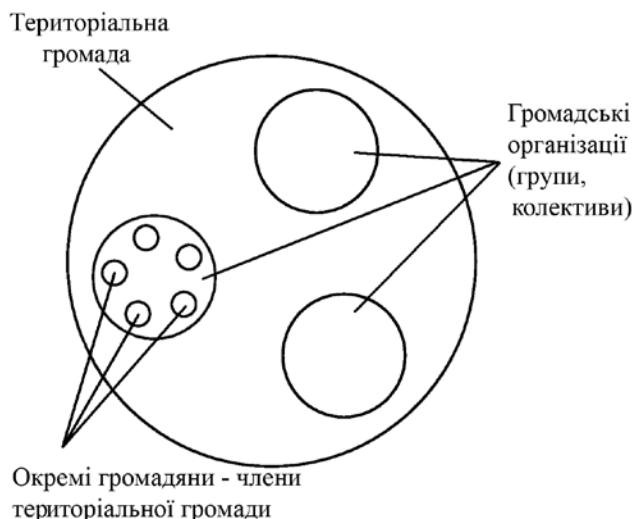


Рис. 2. Сфери розвитку людського потенціалу

Беручи до уваги таку структуру управлінського процесу, в якій територіальна громада є як суб'єктом, так і об'єктом управління та позицію М. Вудкока та Д. Френсіса щодо вимірів розвитку людського потенціалу в організації (рис. 1, 2) як методологічну основу дослідження, можемо визначити систему управлінських механізмів активізації діяльності громад, які можуть бути застосовані на таких рівнях:

1) управлінські механізми активізації діяльності громади, що застосовуються державними органами та органами місцевого самоврядування (створення сприятливих умов та можливостей для ефективної діяльності окремих членів територіальної громади та організацій);

2) управлінські чинники, що застосовуються на етапі взаємодії суб'єкта та об'єкта управління. Йдеться про визначальну роль громадського лідерства та керівництва у процесі активізації діяльності громади, набутті необхідних умінь, знань, уявлень і цінностей;

3) управлінські чинники, що стосуються самодіяльності громади. На цьому рівні йдеться про визначальну управлінську роль таких елементів громадського життя (спільної роботи груп людей), як громадські організації та органи самоорганізації населення, адже самодіяльність є характерним тільки для соціальних систем, які хоча б частково мають можливість саморозвиватися, самоуправлятися та самодіяти.

Вважаємо, що всі механізми на кожному з цих рівнів тільки в сукупному їх застосуванні творитимуть можливості забезпечення необхідних умов, сприятимуть появі стимулів, які б активізували діяльність громади на кожному окремому відрізку її існування.

Як видно з рис. 1 і з контексту проблематики активізації діяльності громади, визначальними є зовнішні впливи. Дослідники до останніх відносять чинне загальнодержавне та місцеве законодавство, тенденції його

зміни, наявний стан розвитку держави та світового співтовариства загалом, взагалі будь-яку інформацію та події, що можуть вплинути на поведінку та інтереси основних елементів системи управління – юридичних і фізичних осіб, що діють у населеному пункті – громадян, підприємств й установ, громадських організацій та політичних партій тощо [6, с. 15]. Водночас, зовнішні впливи є малоефективними без внутрішнього мотивування членів територіальної громади, що зумовлене їх потребами, інтересами, цінностями, що й визначають суб'єктність територіальної громади у процесі управління та дають змогу стверджувати про визначальність соціо-психологічного підходу до трактування сутності територіальної громади.

Дослідники наводять низку умов, необхідних для адекватного та дієвого використання комплексу механізмів активізації діяльності громад. До них відносять такі:

- здатність суб'єкта управління ці можливості адаптувати, пристосовувати до мінливих умов та інтересів громадян зокрема та громади загалом, раціонально організовувати і розподіляти ресурси, які є в його наявності, для вирішення певних завдань;

- наявні у суб'єкта управлінські можливості впливу повинні базуватися на загальних нормах та цінностях, які засвоєні інститутами та індивідами;

- суб'єкт управління повинен мати змогу інтегрувати ці можливості управління, досягнути їх внутрішньої єдності та упорядкованості [7, с. 26].

Виконання цих умов дає змогу виокремити в українському суспільстві комплексну систему ефективних управлінських чинників і технологій, які сприятимуть творенню громадського консенсусу. Останній базуватиметься на постійному виявленні громадських потреб та інтересів, на узгодженні багатоманітних рівноправних та рівноцінних позицій громадян та їх груп, на запобіганні перетворенню протиріч всередині громади на стійкі та важковирішувані конфлікти. У разі досягнення громадського консенсусу можуть виявитися непотрібними певні державні та громадські інститути, роль яких візьмуть на себе інститути громадської згоди та механізми суспільного консультування, які узгоджуватимуть нові прояви громадських інтересів, волі всіх елементів суспільного буття.

Таким чином, йдеться про людино- та соціоорієнтований підхід до управління громадою та активізації її діяльності, де перевага надається людському фактору, що є головною рушійною силою суспільного поступу, а громада, окремі її члени – головним суб'єктом управлінської діяльності, які є, водночас, об'єктом управлінської діяльності органів державної та місцевої влади. Такий підхід в Україні є інноваційним, утім у його запровадженні зацікавлені безпосередньо громадяни – члени відповідних громад, адже на місцевому рівні набагато ефективнішою є ситуація, за якої близькість органів влади до людей покращує сприйняття та розуміння проблем населення. Важливість такого підходу зрозуміли й підтримують у найбільш розвинутих у демократичному відношенні державах, зокрема й лідери їх місцевих громад. Сьогодні громадські лідери все глибше розуміють важливість підтримки своєї діяльності населенням (йдеться про формування соціального капіталу) і все частіше стимулюють і залучають населення до формулювання цілей управління соціальними об'єктами, до участі в контролі за їх досягненнями. Саме тому значного поширення набувають такі управлінські методи залучення громадян, як стратегічне планування розвитку громади за участю представників відповідних спільнот, референдуми і консультативні опитування, громадські слухання й обговорення, місцеві ініціативи як форми консультацій з громадськістю тощо. Таким чином долається відчуженість членів територіальних громад від управління, досягається значна ефективності дій влади, зменшується її корумпованість і непрофесіоналізм.

Виходячи з того, що громада є діяльним елементом громадянського суспільства, громада є активним політичним суб'єктом. Йдеться про її здатність до тривалих самостійних дій по реалізації власних потреб та інтересів. Утім, на наш погляд, найважливішими ознаками громади є воля, тобто готовність і вміння діяти та реальна участь, яка є безпосереднім показником самовизначення громади, індикатором розуміння її соціального статусу та суспільно-політичних можливостей. Дослідники стверджують, що саме активна участь громадян – членів громад у суспільно-політичному житті доводить, наскільки реалізуються не тільки інтереси великих соціальних груп, але і потреби пересічного громадянина, звичайної людини [5, с. 3].

Сьогодні реальною альтернативою державній автократії може бути лише система управління, що базується на принципах самоврядування та активній участі кожного члена громади в управлінні [3, с. 128–129]. Саме тому особливою проблемою є те, щоб кожен громадянин зрозумів, що від нього залежить майбутнє демократії, яке полягає у здатності оволодіти наукою та мистецтвом об'єднання в асоціації, активізувати свою діяльність (у рамках громади зокрема) на основі почуття взаємодопомоги та взаємоповаги.

Часто управління трактують як найбільш творче мистецтво, мистецтво мистецтв. Йдеться про процес установлення ефективного соціального партнерства між органами державної влади та громадянським суспільством, які сьогодні набувають першочергового значення для успішного функціонування політичної системи [2, с. 19]. Вважаємо, що тільки при налагодженні успішної взаємодії між громадянами за посередництвом суб'єктів управлінської діяльності можлива успішна реалізація активних форм діяльності членів громади. Утім до цього процесу слід підходити з комплексної точки зору, при якій до уваги беруться різні рівні управлінського процесу. У контексті процесу активізації діяльності громади йдеться про систему управлінських механізмів, що використовуються, по-перше, на рівні суб'єкта управління (державного органу та органу місцевого самоврядування); по-друге, на проміжному рівні взаємодії суб'єкта та об'єкта управління (через активізаційну роль громадських лідерів та керівників); по-третє, на рівні самодіяльності

громади через активізаторську роль громадських організацій та органів самоорганізації населення. Урахування та ефективне використання цих механізмів, на нашу думку, можливе лише за їх сукупного та цілісного застосування, що створить необхідні умови стабільного розвитку та реалізації потреб та інтересів територіальної громади у кожен окремий момент її існування.

Література:

1. Вудкок М. Раскрепощенный менеджер. Для руководителя-практика / М. Вудкок, Д. Френсис ; [пер. с англ.]. – М. : Дело ЛТД, 1994. – 320 с.
2. Громадські організації та органи державного управління: питання взаємовідносин / [за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко]. – Хмельницький : Вид-во ХУУП. – 2007. – 236 с.
3. Остром В. Демократия и самоуправление / В. Остром // Государство и право. – 1994. – № 4. – С. 124–129.
4. Реформування державного управління в Україні: проблеми та перспективи / [ред. В. В. Цветкова]. – К. : Оріяни, 1998. – 363 с.
5. Ротар Н. Ю. Форми участі населенні у політичних процесах : [навч. посіб.] / Н. Ю. Ротар. – Чернівці : Рута, 2004. – 78 с.
6. Рубцов В. П. Індикатори та моніторинг у муніципальному управлінні : [наук.-теорет. посіб.] / В. П. Рубцов. – К. : Гнозис, 2002. – 148 с.
7. Саханенко С. Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування / С. Є. Саханенко. – Одеса : ОФ УАДУ, 2001. – 380 с.
8. Чернега Р. Т. Участь громадян у місцевому самоврядуванні України: правові питання : [монографія] / Р. Т. Чернега. – І.-Фр. : Друкарня “Місто НВ”, 2008. – 116 с.
9. Шумляєва І. Деякі аспекти залучення населення до вирішення питань місцевого значення / І. Шумляєва // Муніципальний менеджмент: становлення та розвиток в Україні : матеріали наук.-практ. конф. за міжнародною участю ; [за заг. ред. Ю. П. Шарова]. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2004. – С. 165–168.
10. Nisbet R. A. The Sociological Tradition / R. A. Nisbet. – New York : Basic Books, 1966. – 349 p.

Надійшла до редколегії 16.09.2010 р.