

11. Шаров Ю. П. Стратегія / Ю. П. Шаров // Енциклопедія державного управління : у 8 т. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 692 с. –

Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співгол.), П. І. Надолішній (співгол.) та ін. – 2011. – С. 589–591.

Надійшла до редколегії 09.01.2013 р.

УДК 342.25

Н. Ф. СЕЛЮТІНА

РІВНІ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ ТА НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

Закцентовано увагу на необхідності активної, дієвої взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з населенням; розглянуто різні підходи до визначення рівнів цієї взаємодії; виявлено рівень, до якого можна віднести сучасні українські відносини між місцевою владою та населенням, яке мешкає на певній території.

Ключові слова: взаємодія органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування та населення, рівні взаємодії місцевої влади та населення.

In the article the importance of active, powerful interaction of bodies of executive power and local government with the population are emphasized; different approaches to defining of the levels of this interaction are underlined; the level which relates to modern Ukrainian relations between local authorities and population representatives.

Key words: interaction of bodies of executive power and local government and population, levels of interactions of local government and population.

Проблеми та перспективи практичної взаємодії держави та громадянського суспільства стали в кінці двадцятого століття особливо актуальними для країн Східної Європи та країн, які стали незалежними після розпаду СРСР, для яких особливо гостро спостерігається відсутність на пострадянському просторі традиції громадянського суспільства (сутнісний зміст якого історично сформувався на американському та західноєвропейському ґрунті), що помітно гальмує процес демократизації в цих суспільствах.

Держава та громадянське суспільство тісно пов'язані, проте громадянське суспільство не запроваджується законом, воно виникає, формується спонтанно в суспільній історії мірою суверенізації життя особистостей і громад. Держава ж певним чином регламентує діяльність інституцій громадянського суспільства, підтримуючи їхній розвиток або гальмуючи його. Громадянське суспільство неможливе без

демократичної держави, вільного ринку і, найголовніше, без культурно-духовної потреби та готовності до його виникнення та ефективного функціонування.

Для всіх східноєвропейських, і не тільки, країн постає проблема створення таких форм, механізмів, інституцій, за яких громадянське суспільство ефективно працюватиме на їхній території, що має свою самобутню історію, культуру, своє певним чином влаштоване суспільство. Для країн СНД є ще одна істотна особливість: весь цей процес відбувається паралельно із іншим не менш складним – розбудовою державності. Обидва процеси є сучасними та принципово взаємозалежними. Важливо, щоб вони протікали збалансовано і Україна не похитнулася ані в бік жорсткого етатизму, ані тотальної аномії [3]. Тому дослідження взаємодії органів місцевої влади та населення в Україні є вкрай актуальним й необхідним для подальшого розвитку країни.

Сучасні теорії взаємодії органів державної влади та представників громадянського суспільства наведено в роботах Е. Арато, Х. Арендт, Джин Л. Коена, Е. Гідденса, А. Турена, Ю. Хабермаса, А. Едвардса.

Проблемам формування партнерських відносин у системі місцевого самоврядування присвячено чимало праць вітчизняних і зарубіжних учених. Значний доробок у дослідження даної проблематики внесли: В. Борденюк, В. Вакулєнко, З. Варналій, В. Куйбіда, В. Мамонова, М. Пухтинський, О. Бабінова, О. Бойко-Бойчук, П. Павленчик, В. Князєв та ін.

Теорія громадянського суспільства досліджується у працях С. Абакумова, М. Анохіна, К. Гаджієва, З. Голенковой, В. Жукова, З. Зотовой, В. Комаровського, Б. Краснова, Т. Карадже, К. Магомедова, К. Холодковського.

Метою даної статті є узагальнення підходів до визначення рівнів взаємодії органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування та населення, виявлення рівня, до якого можна віднести сучасні відносини між місцевою владою та населенням, яке мешкає на певній території.

Усвідомлення громадянами своєї ролі, зростання їх активності та пошук шляхів забезпечення ефективного управління в нових соціокультурних умовах зумовили становлення поняття “демократії співучасті” (або демократії участі чи „партисипативної” демократії). Демократія участі – це одна з форм демократії, яка передбачає, зокрема, активну участь населення у процесах державного управління та діяльності органів місцевого самоврядування. Демократія участі передбачає налагодження взаємодії органів влади з населенням, удосконалення інформування громадян про стан справ та активізацію широкої участі громадян під час прийняття рішень на всіх рівнях. На такий рівень взаємодії із органами влади українське населення ще не вийшло, хоча останнім часом співпраця державного, громадського та комерційного секторів почала виходити на якісно новий рівень і стала проявлятися у формі соціального партнерства.

Українські дослідники та громадські діячі все більше приділяють уваги взаємодії держави та громадськості в контексті розвитку міжсекторальної співпраці на всіх рівнях. Адже демократичне суспільство базує свій добробут і розвиток на трьох елементах: вільноринковій економіці; демократично обраній

публічній владі; добровільних громадянських інституціях, до яких входять передусім громадські організації, органи самоорганізації населення (ОСН), громадські ради, різноманітні асоціації та інші об'єднання громадян.

Сьогодні є потреба ефективного об'єднання зусиль і запровадження нових механізмів залучення населення до процесу створення стратегії розвитку держави, оскільки саме відсутність громадської участі та контролю за процесом вироблення політики є однією з нагальних проблем українського суспільства, що, у свою чергу, породжує недовіру до органів державної влади й органів місцевого самоврядування та їх рішень. Хоча в багатьох регіонах України спостерігається поява різних форм добровільних об'єднань громадян, але, на жаль, утворення значної частини або санкціоновано місцевою владою, а значить, робота цих об'єднань повністю їй підпорядкована, або має короткостроковий характер через утворення під вирішення конкретних проблем за кошти певних грантів без перспективи подальшої роботи, тобто “організації-грантоїди”.

Отже, для реалізації соціального партнерства необхідне залучення населення, яке забезпечить відкритість процесу прийняття рішень і можливість для громадян висловити свої думки та вплинути на результати, додасть легітимності прийнятим рішенням та позитивно вплине на розвиток громадянської свідомості. Тому розглянемо різні підходи до визначення форм участі громадськості у процесі прийняття рішень.

1. Шеррі Арнстейн запропонувала типологію восьми рівнів участі громадян в управлінні громадою (таблиця) [6, с. 179–180]. Кожен рівень позначає свій ступінь корисності і реальної можливості участі населення в діяльності влади. Перший визначає найбільш слабкий вплив населення на хід прийняття рішень – “маніпуляція”, у той час як найбільш високий – “громадський контроль” – це реальна влада населення і реальний контроль. Авторка зазначає, що існують типи та форми участі громадськості, які мають суто декларативний характер, використовуючи їх, влада тільки формально показує свою зацікавленість у взаємодії з населенням, у залученні його до процесу прийняття рішень.

Таблиця

Рівні участі громадян у процесі прийняття владних рішень за Шеррі Арнстейн

<i>Рівні участі громадян</i>		
8	Громадський контроль	Рівні громадської влади
7	Делеговані повноваження	
6	Партнерство	Рівні зворотного зв'язку
5	Заспокоєння	
4	Консультації	
3	Поінформування	Неучасть
2	Терапія	
1	Маніпуляція	

Шеррі Арнстейн розглядала участь громадськості у США за восьми рівнями. 1. Маніпуляція та 2. Терапія. Обидва методи не передбачають активної участі громадян. Мета – “вилікувати” або навчити учасників. Пропонований план вважають оптимальним, а результат участі – підтримка громадськості. 3. Поінформування. Найважливіший крок для легітимної участі. Досить часто наголос ставиться на односторонньому потоці інформації. Відсутність каналу для зворотного зв'язку. 4. Консультація. Іншим можливим кроком, що включає опитування громадської думки, є громадські збори та консультації. Все ж Арнстейн вважає, що це лише ритуал “прикрашання вітрин” 5. Заспокоєння. Це дозволяє громадянам давати консультації або планувати на невизначений період, однак представники влади залишають за собою право оцінювати легітимність та реалістичність порад. 6. Партнерство. Влада перерозподіляється шляхом переговорів між громадянами та представниками влади. Планування та процес прийняття рішень відбуваються спільно (через спільні комітети). 7. Делеговані повноваження. Це підхід, що вимагає активної участі громадян, за якої вони мають більшість місць в комітетах і делеговані громадою для прийняття рішень. Громадськість має владу вимагати звіт з виконання програм. 8. Контроль з боку громадськості. Громадяни контролюють процес планування, розробки політики та керівництва програмою розвитку.

Різні рівні участі можна застосовувати в різних умовах. Основним питанням є, яких заходів слід вжити, щоб ініціювати та керувати процесом участі або партнерства.

2. Девід Вілкокс пропонує розглядати п'ять рівнів контролю учасників, який постійно зростає [3]. 1. Інформація. Найменше, що можна зробити, – це інформувати людей про плани. 2. Консультація. Визначити проблеми, запропонувати альтернативні шляхи вирішення та прислухатися до зворотної реакції. 3. Спільне прийняття рішень. Заохочувати інших ділитися ідеями та альтернативними варіантами та спільно приймати рішення щодо наступних дій. 4. Спільні дії. Групи з різними інтересами не лише спільно вирішують, що для них краще, але й налагоджують партнерські стосунки для спільних дій. 5. Підтримка незалежних дій громадськості. Ви допомагаєте іншим зробити, що вони хочуть, можливо, з допомогою грантів, порад та підтримки, яку надає власник ресурсів.

Таким чином, “Нижчі рівні” участі зберігають контроль спільно з ініціатором, але призводять до менших зобов'язань з боку інших. Партнерство функціонує на рівнях “спільних рішень” та “спільних дій”. Інформація має ключове значення для участі, але сама по собі не є основою участі.

3. Одним з найпоширеніших і широко вживаних сьогодні є підхід, сформульований Організацією з економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), згідно з яким виділяють три основні рівні налагодження взаємодії влади з громадськістю: інформування, консультування та активна участь [1]. 1. Інформування – однібічний процес – надання інформації громадськості в цілому або зацікавленим групам чи організаціям, що представляють інтереси тих, на кого відповідна політика потенційно впливає. 2. Консультування у процесі вироблення та реалізації політики, під час прийняття рішень на всіх рівнях влади – має асиметричний характер, адже по суті є отриманням інформації від громадськості (визначеної

аудиторії) щодо заздалегідь визначених владою питань. 3. Залучення громадськості – активна участь громадян та їх об'єднань чи організацій за їх ініціативою у формуванні публічної політики, а також в її реалізації та оцінці. Саме цей тип взаємодії є принципово двостороннім, відкриває шлях реального партнерства.

4. Експерти ДОО ВГО “Комітет виборців України” в своєму дослідженні обрали такі рівні взаємодії влади і громадськості: Поінформування, Комунікація, Консультування, Залучення (участь), Партнерство [4, с. 8–10].

5. Деякі сучасні науковці визначають 5 основних типів взаємодії влади з громадськістю: інформування; консультування; партнерство; делегування; контроль [5, с. 97–100].

Для їх здійснення використовуються різноманітні форми. Так, наприклад, при інформуванні проводяться прес-конференції, видаються буклети, прес-релізи тощо. Для консультування використовуються громадські слухання, відкриті бюджетні слухання, проводяться опитування громадської думки, створюються громадські ради та дорадчі комітети. Партнерство, як правило, здійснюється через укладання контрактів на спільне створення та надання послуг. При делегуванні частка владних повноважень у прийнятті рішень і здійсненні й впровадженні політики передається громадськості. Через використання цих форм і досягається громадський контроль.

Треба зазначити, що на різних рівнях взаємодії влади і населення використовуються різні форми цієї взаємодії. Тому звернемо увагу на найважливіші з них: брифінги є короткими презентаціями для обраних офіційних представників і/або засобів масової інформації, аби вони були інформовані про хід виконання конкретного робочого плану; виставки або використання наглядної інформації в людних громадських місцях є одним із засобів інформування громадськості про дії уряду, а також засобом заохочення людей до співпраці; газетні статті можуть бути розповіддю про особу, проект або діяльність в цілому; поштові повідомлення використовуються для інформування і просвічування громадян з широкого кола питань – від змін у послугах до результатів виборів та ін.; прес-конференції, як правило, проводяться щоб оголосити про найважливішу подію або ініціативу, це можливість привернути увагу засобів масової інформації; бюджетні документи можуть допомогти громадянам одержати необхідні відомості про програми, послуги і стратегію органу влади; громадські слухання проводяться органами публічної влади не тільки для того, щоб поінформувати населення про свою діяльність, про хід виконання проектів та програм, а й почути від нього побажання, поради або з'ясувати чи задоволена громадськістю діяльністю влади по тим чи іншим питанням; бюджетні слухання включають у себе передусім звітування влади про хід виконання бюджету, про основні напрями розподілу коштів та їх використання; громадські дорадчі комітети надають для влади конкретні та видимі методи реалізації зобов'язання влади перед громадськістю бути прозорою та повністю демократичною, можуть допомогти знизити напруження та деполітизувати процес управління; опитування громадської думки поділяється на: опитування експертів; опитування клієнтів (споживачів послуг); опитування

широкого загалу населення та ін.; громадська експертиза здійснюється, як правило, представниками громадських рухів та об'єднань, вона може бути двох видів: законопроект чи програма; громадсько-професійна експертиза відрізняється від вищезазначеної тільки тим, що здійснюється вона не тільки представниками населення, а й науковцями та фахівцями з тих питань, що містяться у зазначених документах [2]. Вона є більш ефективною ніж попередня.

Вищезазначені форми взаємодії влади з громадськістю вже використовуються в Україні, але не в усіх містах і не завжди і до того ж потребують вдосконалення. Процес залучення населення має базуватись на таких основних принципах: прозорість; відкритість; гнучкість; підзвітність; урахування інтересів громадян.

Вітчизняний і західний досвід взаємодії місцевої влади з населенням та його об'єднаннями демонструє наявність суттєвої допомоги органам влади у організації та функціонуванні дієвого зворотного зв'язку, у експертній підтримці при розробці місцевих стратегій, програм тощо; у можливості заручитися підтримкою для виконання певних рішень, реалізації певних програм; у виконанні дій у соціальній сфері в межах делегованих владою повноважень; у розробці інноваційних ідей та їх реалізації неурядовими організаціями; у підготовці та підборі потенційно нових кадрів для роботи в органах місцевої влади; у створенні позитивного іміджу та формуванні довіри до органів влади.

Отже, у підсумку можна зазначити, що тільки завдяки співпраці місцевої влади та населення є можливість розвиватися, покращувати рівень життя громадян, вирішувати нагальні проблеми.

На українських теренах можна констатувати той факт, що взаємодія місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування з населенням відповідно до вищенаведених класифікацій знаходиться на перших рівнях з формальним застосуванням вищих рівнів без жодного використання взаємодії найвищих рівнів. Тобто взаємодія відбувається на рівнях маніпуляції й терапії, а інформування, консультація й заспокоєння – здійснюються частково, вибірково; вищі рівні – партнерство, делеговані повноваження, спільне прийняття рішень, залучення громадськості – певним чином декларуються, і виконуються лише формально; найвищі рівні взаємодії місцевої влади та населення – контроль з боку громадськості, спільні дії, залучення громадськості – залишаються недосяжними.

Але об'єктивна реальність демонструє, що взаємодія органів місцевої влади та населення в Україні є необхідною умовою ефективного управління певною територією. Оскільки погляди та підходи до вирішення напрямів і шляхів розвитку території змінилися – раніше відповідальність за добробут та соціальне забезпечення була прерогативою номенклатурно-партійного апарату, тепер це має стати спільною справою всіх секторів суспільства, і тому взаємодія – це і є практичний засіб втілення відповідальної та взаємовигідної співпраці. В Україні використовуються різні практики участі громадськості у управлінні громадою, але вони зазвичай базуються на західноєвропейському та американському досвіді без особливої адаптації, тобто без урахування українських соціально-політичних умов і культурно-духовних практик, останнє, на наш погляд, є більш важливим.

Література:

1. Доля А. Співпраця неурядових організацій та органів місцевого самоврядування в програмі “Прозора Україна” Прозора Україна Інформація для ЗМІ та НУО / А. Доля ; за ред. Олени Газізової та Пшемислава Фенриха. – 2011. – Режим доступу : file.php/1/KNIGA_2011_22-11-2011.pdf.
2. Розвиток місцевого самоврядування як один з пріоритетів державної регіональної політики. – Режим доступу : <old.niss.gov.ua/book/Varnalij/08.pdf>.
3. Ткачук М. Держава та громадянське суспільство. Динаміка їхньої взаємодії в Україні / М. Ткачук. – Режим доступу : <http://www.spa.ukma.kiev.ua/article.php?story=20080229164910728>.
4. Ткаченко С. Громадськість та місцева влада Донеччини – ефективні механізми взаємодії [С. Ткаченко, В. Присяжнюк, О. Єрмоїна та ін.]. – Донецька обласна організація ВГО “Комітет виборців України”, 2011. – С. 8–10.
5. Уряд для громадян. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг : укр. пер. – Л. : ЛФ УАДУ, 2000. – 293 с.
6. Arnstein S. A ladder of citizen participation in the USA / S. Arnstein // Journal of the Royal Town Planning Institute. – 2010. – Vol. 57. – № 4. – P. 176–182.

Надійшла до редколегії 08.02.2013 р.

УДК 351. 77 : 614

Л. В. ХАШИЄВА

ЕТИМОЛОГІЯ ТА ГЕНЕЗИС СУЧАСНОГО ПОНЯТТЯ “МЕТРОПОЛІЯ”

Досліджено етимологію та генезис поняття “метрополія”, що широко використовується в сучасній західній науці й управлінській практиці.

Ключові слова: метрополія, метрополізація, урбанізація, велике місто, агломерація.

The article is devoted to the study of etymology and genesis of “metropolis” concept that is largely used by modern western administrative science and practices.

Key words: metropolis, metropolization, urbanization, big city, agglomeration.

Поняття “метрополія” (англ. metropolis), “метрополізація” (англ. metropolisation), “ареал метрополії” (англ. metropolitan area), “метро-регіон” (англ. metropolitan region) застосовуються спеціалістами різних галузей західної науки – географами, демографами, економістами, соціологами, урбаністами тощо. Відповідно, на сьогодні в науковій літературі існує значна кількість інтерпретацій вищезначених термінів, пов’язаних зі специфікою кожної окремої дисципліни,