

Андрій Корнат

МОЖЛИВОСТІ УПРАВЛІНСЬКОГО ВПЛИВУ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ НА АКТИВІЗАЦІЮ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАД

Розглядається проблема активізації діяльності громади крізь призму визначальної ролі громадських організацій у цьому процесі. Визначені основні управлінські механізми, які можуть бути використані громадськими організаціями у процесі активізації діяльності територіальної громади.

Ключові слова: територіальна громада, активізація діяльності громади, громадські організації, громадянське суспільство.

постановка проблеми

Відомо, що усі відносини у суспільстві формуються та обертаються навколо людини. Це та вісь, на якій тримається суспільство, в якому визнається верховенство закону, культивується повага до інтересів і діяльності інших людей. Саме вільна, самодостатня і творча особистість є тим елементом, який творить громадянське суспільство. З позиції нашого дослідження додамо й про значення особистості як члена певної спільноти – громади, яка у взаємодії з іншими людьми у кропіткому і довготривалому процесі формує й розвиває громадянське суспільство.

Дослідники стверджують, що поширення терміну «громадянське суспільство» пов'язане з падінням Берлінського муру, який спричинив значні політичні трансформації у країнах Центральної та Східної Європи. Йдеться про відродження політичної ідеї епохи Просвітництва, суть якої – у відстоюванні права людей на творення власних громад, які функціонують на принципах свободи та братерства [3, с. 37]. Із здобуттям Україною незалежності розпочався процес засвоєння основних форм діяльності в рамках ефективного громадянського суспільства, головними з яких є механізми активного залучення населення до демократичних процесів. У суспільно-політичній сфері за громадянами України закріплено право на участь в управлінні державними справами, зокрема й у місцевому самоврядуванні, законодавчо утверджено форми та методи його реалізації. Вважається, що тільки реальна участь громадян у вирішенні питань місцевого значення може стати передумовою формування ефективної державної та муніципальної політики, створити реальні можливості забезпечення прав та потреб територіальної громади в цілому та кожного її представника зокрема.

мета

Метою статті є розгляд основних можливостей впливу громадських організацій на активізацію діяльності територіальних громад.

Об'єктом нашого дослідження є сукупність активних елементів громадянського суспільства, зокрема громадських організацій, та їх активізуюча роль щодо діяльності територіальної громади.

Предметом дослідження є система базових цінностей та управлінських механізмів, сформованих на їх основі, які можуть використовуватись громадськими об'єднаннями для активізації діяльності громади загалом та окремих її елементів зокрема.

Сьогодні у науковій літературі часто дискутують про співвідношення держави та громадянського суспільства, втім ми виходимо з позиції їх відмежованості та відокремленості, яка визначає громадянське суспільство як альтернативу державному управлінню. Останньому властиві формалізм, ієрархія, централізована директивність й етатистські прояви. Ми погоджуємося з позицією дослідників, для яких громадянське суспільство – це не структурна одиниця, а,

© Корнат А. В., 2010.

передусім, спосіб життя людей, сфера людської свободи, це життєдіяльність особистостей поза офіційною регламентацією, властива кожній людині частка неказенного, цивільного у її житті [3, с. 29].

На наш погляд, сьогодні недостатньо уваги приділяється проблематиці співвідношення елементів громадянського суспільства та простих громадян – окремих членів громади. Йдеться про необхідність ґрунтовного дослідження того, як саме неурядові організації можуть та повинні активізувати дії громадян у громаді, підтримувати розвиток у ній лідерства, пропагувати цінність впливу та переконувати у здатності до нього, підвищувати рівень політичної й індивідуальної освіти, ризикувати й експериментувати, брати на себе відповідальність за свої дії, будучи вільними від урядового контролю. Саме у такій діяльності можливе втілення основоположних ідей представництва та демократії, відкритості та прозорості, якнайповнішого втілення ідей та повноважень, що сприяють реалізації сутності людини як активного елемента спільноти, спонукатимуть до зростання авторитету громадянського суспільства.

У процесі активізації діяльності громади, та й загалом її управління, не останню роль відіграють громадські організації та об'єднання, діяльність яких спрямована на вирішення проблем конкретного населеного пункту чи регіону. Сьогодні громадські об'єднання та організації як активні елементи громадянського суспільства на місцях, реалізуючи свої програми, мають безпосередні можливості долати відчуженість громадян від державного та муніципального управління, сприяти активному їх залученню до втілення загальнодержавної та локальної демократії. Йдеться про посередницьку роль таких організацій, які у своїй діяльності сприяють налагодженню взаємозв'язку між суспільством та владою.

Реальна ситуація в Україні засвідчує, що такі елементи громадянського суспільства як громадські організації зазвичай володіють слабкою спроможністю до моніторингу та контролю за органами влади та органами місцевого самоврядування. Дослідники це пояснюють тим, що українці мало обізнані щодо ролі громадського сектору в забезпеченні належного управління, практично не реалізується можливість громадян брати участь у вирішенні загальнодержавних та місцевих справ, бракує необхідної інформації, досвіду, часу, фінансування діяльності громадських організацій (основного репрезентанта громадянського суспільства) є обмеженим, та найголовніше те, що спостерігається низький рівень участі громадян у громадській діяльності, що ускладнює нарощування соціального капіталу [6, с. 95]. Водночас й самі громадські організації в Україні, недостатньо усвідомлюючи своє місце та роль у суспільстві, найбільш активно проявляють себе у рамках загальної політичної кризи, але втрачають свої позиції та впевненість за більш-менш стабільної соціальної ситуації. Тут визначальну роль відіграє відсутність стабільного уявлення про себе та про перспективи свого розвитку. Все це призводить до певної бездіяльності цих організацій, які втрачають можливі соціальні взаємозв'язки, веде до обмеження пошуку нових областей та напрямів їх діяльності, залучення значної кількості нових членів тощо.

У контексті вищесказаного цікавою є позиція Лариси Боганчик – керівника Лабораторії психоаналітичної психології, яка стверджує, що навала проблем у цій сфері багато в чому зумовлюється саме не досить чітко сформованим самоусвідомленням та розмитими уявленнями про завдання та функції громадського сектору [1, с. 47]. Причому ці уявлення не можуть обмежуватись відчуттям власної значущості для самих громадських активістів, але їх повинні хоча б почасти інтуїтивно поділяти всі соціальні об'єкти (влада, партії, бізнесові структури, підприємці та поодинокі люди, які прагнуть жити у зрозумілому та навіть зручному для себе світі). Окрім цього визначальне значення має так зване соціальне замовлення, звернене суспільством

виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

виклад основного матеріалу

вом до громадських організацій, які провадять специфічну діяльність, але яка впливає на якість процесів, що відбуваються поза нею. Якщо це замовлення не достатньо артикульоване, його варто вгадати, змоделювати, виходячи з уявлень про суспільне благо, а потім донести до широких верств й представників різних сфер у формі пропозицій щодо діалогу та у належному оформленні та презентації своєї діяльності. Таким чином, формується діалогічна спрямованість, ідентичність для громадських організацій, що вписує їх у загальну соціальну картину [1, с. 47]. У такому випадку тільки на основі суспільного діалогу громадські організації мають можливість зменшити показник «неучасті» громадян, надаючи їм необхідну інформацію та посилюючи їх зв'язок із суспільством, громадою. Важливою є участь громадських організацій у поступовому процесі подолання економічних труднощів, соціальних проблем (стресу, наркоманії, тривалого безробіття тощо), налагодженні міжособистісних стосунків, реалізації спільних інтересів та закріпленні норм поведінки. У цьому випадку необхідним є залучення громадянського суспільства до процесу розробки й прийняття рішень, що досягається через взаємодію з органами державної влади та місцевого самоврядування.

Таким чином, ефективний процес взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування та громадськими організаціями займає особливе місце у процесі активізації діяльності громад. Дослідники зазначають, що ця взаємодія, діалог повинен ґрунтуватися на п'яти головних соціальних процесах: об'єднання, визнання, комунікації, взаєморозуміння та довіри [5, с. 6]. Вважаємо, що саме відносини довіри, взаємного дотримання правил гри творять умови для ефективного співробітництва між людьми, соціального партнерства та конструктивного діалогу між сферами держави та громадянського суспільства. Показовим у цьому випадку є досвід Естонії, де на загальнодержавному рівні була прийнята Концепція розвитку громадянського суспільства, у якій пропонується модель співпраці уряду з громадськими організаціями, на основі принципів активного громадянства, участі, поваги, партнерства, відповідальності, незалежності, рівності, стійкого та збалансованого розвитку [3, с. 189]. Саме тому вважаємо, що особливо важливе значення має й готовність неурядових організацій до активних дій, співпраці з органами державної влади та місцевого самоврядування. Така співпраця є ефективною тільки у випадку, коли вона базується на системі взаємовпливу та взаємоконтролю.

Отже, неурядові організації як активні елементи громадянського суспільства, є тим управлінським інструментом, через який громадяни можуть залучитися до процесів вироблення державної та місцевої політики, прийняття політичних рішень, процесу законотворення. Важливо розуміти й те, що саме неурядові організації як посередники між державою та громадянами, надають можливість налагодити діалог та співробітництво між ними, сформувати основи соціального партнерства між державною владою та громадянським суспільством. Саме через них державні структури можуть бути краще обізнаними з сучасним станом та соціально-економічною ситуацією в країні, а населення може краще розуміти політику та логіку рішень уряду, і з часом забезпечити їм підтримку.

У контексті дослідження управлінських можливостей громадських організацій щодо активізації діяльності членів територіальної громади можемо використати пропозиції окремих дослідників, зокрема щодо творення регіональних агентств розвитку [7, с. 159]. Головним завданням останніх є переведення наявних на місцевому рівні проблем у комерційні проекти та, на цій основі, забезпечення координації діяльності органів місцевого самоврядування та представників бізнесу. Дослідники стверджують, що такі агентства можуть надавати дуже широкий спектр послуг: встановлення міжнародних зв'язків, надання фінансової допомоги

та розвитку інфраструктури для менеджменту, навчання та перепідготовки кадрів тощо.

У науковій літературі часто діяльність територіальних громад зводиться до управління комунальним комплексом та місцевими фінансами. Втім основним методологічним підґрунтям нашого дослідження є те, що територіальна громада є не тільки первинною ланкою економічного та соціального розвитку, але й основою демократії та громадянського суспільства. Саме з цієї позиції можемо трактувати й мету діяльності агентств розвитку, яка зводиться не тільки до економічного розвитку території, стимулювання економічної діяльності та забезпечення добробуту населення, але й, передусім, утвердження принципів соціального партнерства. Сьогодні діяльність таких агентств розвитку ще не є достатньо поширеною й активною. Втім саме вони можуть сприяти налагодженню співпраці місцевих та загальноукраїнських громадських об'єднань та об'єднань підприємців з органами державної влади та місцевого самоврядування, що, таким чином, поліпшуватиме підприємницьке середовище та сприятиме реалізації територіальних програм розвитку через активні дії окремих її членів. Цікавим, наприклад, є 7-річний досвід роботи Мережі регіональних центрів Фундації «Україна – США». Ця інституція працює у межах україно-американської програми партнерства громад і спеціалізується саме на наданні навчально-консультативних інформаційних послуг органам місцевого самоврядування в межах всієї України [2, с. 38].

Важливо розуміти, що неурядові організації, представляючи інтереси суспільства та пересічних громадян, є спостерігачами у певній суспільній сфері, фіксують зміни у соціально-економічному, гуманітарному, екологічному стані у країні, регіоні, місцевості, сліdkують за дотриманням нормативно-правових норм, а у випадку виникнення соціальної, гуманітарної, екологічної загрози можуть оперативнo привернути увагу громадськості, ЗМІ, державних структур, мобілізувати їх на конкретну діяльність. Саме тому вважають, що такі організації є краще обізнаними з нагальними проблемами та потребами громадян, вони накопичують позитивний досвід вирішення проблем та задоволення потреб, який може бути цікавим для державних структур.

У нашому випадку ми розглядаємо громадські організації з позицій мобілізації та самовираження громадян, які є стимулюючими факторами у процесі діяльності членів громад. Під впливом громадських об'єднань українські громади можуть трансформуватися у нову якість, що характеризуватиметься як інститут справжньої демократії, правової держави з високим рівнем політико-правової культури. Особливими управлінськими можливостями активізації діяльності громад, забезпечення реалізації громадянами права на участь у самоврядуванні володіють ті громадські організації, основною метою творення яких є дослідження проблем розвитку територіальних громад, сприяння у залученні громадян до участі у місцевому самоврядуванні, проведення моніторингу громадської думки щодо ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та державної влади тощо. Такі організації інформують громадян про стан справ у громаді, про рівень співпраці населення та муніципалітету. Водночас жителі у такий спосіб мають можливість побачити свій вклад у вирішення місцевих проблем.

Беручи до уваги функції, які виконують громадські організації, можемо виділити низку механізмів, які вони можуть використати для активізації громадської діяльності. Передусім, йдеться про налагодження суспільного діалогу між різними секторами суспільства щодо формування та втілення ідей загального суспільного блага. По-друге, важливе значення має внутрішнє структурування й налагодження внутрішнього діалогу між різноманітними організаціями, цілісне залучення всього арсеналу, яким володіють ці організації зокрема. По-третє, у процесі активізації діяльності громади громадські організації мають можливість виявити основні цінності та реальні прагнення різних еле-

ментів громади та об'єднати їх разом, тим самим створюючи певний єдиний громадський простір, у якому співіснують та співпрацюють різні суб'єкти, групи, інтереси. Ще одним механізмом активізації діяльності громади є розробка громадськими організаціями концепцій розвитку громади, розширення її співпраці у побудові програм громадського розвитку з найрізноманітнішими соціальними суб'єктами (органами державної влади та місцевого самоврядування, бізнесовими об'єднаннями, політичними партіями тощо). І, нарешті, творення умов всередині громадських організацій, які сприятимуть виокремленню та розвитку (у тому числі кар'єрному) значної кількості громадських активістів, які згодом стануть справжніми громадськими діячами і лідерами та присвятять свою діяльність саме громаді.

Досліджуючи процеси активізації громад, слід відмітити, що ефективна діяльність громадських організацій, яка впливає на активність населення у вирішенні актуальних для конкретної території проблем, здатна надати додаткові стимули саморозвитку українського суспільства. У наукових джерелах знаходимо сентенцію, що «дія – це кисень організації». Громадяни нашої держави, члени відповідних територіальних громад, що об'єднуються у громадські об'єднання, через активні дії прагнуть до реальних змін, які б покращували їх сьогодення, робили його змістовним та ефективним.

Активна діяльність громадських об'єднань, через які налагоджується зв'язок органів державної та муніципальної влади з громадськістю, засвідчує втілення визначальних принципів демократії – співучасті та співвідповідальності за власне гідне життя у громаді. Активна співпраця між органами влади та громадянами, що спрямована на вирішення проблем місцевого значення, дає поштовх успішному демократичному розвитку України. Така співпраця, вважають дослідники, водночас, й сама є наслідком розвинутої демократичної системи місцевого самоврядування, у якій громада має право й бажає суттєво впливати на процес розробки та прийняття управлінських рішень [4, с. 68].

Таким чином, об'єднання громадян – членів відповідної територіальної громади, які безпосередньо зацікавлені в успішному вирішенні проблем своєї життєдіяльності, повинні бути демократичними та представницькими, ризикувати й експериментувати, бути прозорими та відкритими, діяти та якнайповніше застосовувати власні повноваження, використовувати політичну й індивідуальну освіту на кожному етапі своєї діяльності. Водночас, важливою є інституалізація громадських організацій, яка перетворює громадські організації не у розрізнені одиниці, а у потужний чинник розвитку територіальної громади. Та позитивна енергія, яка сконцентрована у громадському секторі, повинна бути використана для загальної громадської користі. Громадський сектор в Україні повинен навчитися користуватися своїм становищем та скеровувати власні процеси, що відбуваються всередині нього на успішну діяльність щодо реалізації стратегій розвитку громади.

Література.

1. Боганчик Л. Відшукування ідентичності (деякі соціологічні та психологічні засади для громадського сектору) / Лариса Боганчик // Участь громадськості в політичних процесах: Корені трави – 3 / [Упоряд.: Г. О. Усатенко, О. В. Боронь]. – К.: Агентство «Україна», 2005. – 352 с. – С. 46–73.
2. Газізова О. Муніципальний менеджмент у системі навчальних потреб органів місцевого самоврядування / О. Газізова // Муніципальний менеджмент: становлення та розвиток в Україні: матеріали наук.-практ. конф. за міжнародною участю / [За заг. ред. Ю. П. Шарова]. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2004. – 219 с. – С. 37–41.
3. Громадські організації та органи державного управління: питання взаємовідносин / [За заг. ред. Нижник Н. Р., Олуйко В. М.]. – Хмельницький: Вид-во ХУУП. – 2007. – 236 с.

4. Куценко Ю. Участь громадян у місцевому самоврядуванні: пошук і варіанти / Ю. Куценко // Управління сучасним містом. – 2002. – № 3. – С. 68–73.

5. Неурядові організації: досвід Сполученого Королівства = NGOs: Experience From the UK / The British Council. – К.: Британська Рада в Україні. – Б.р. – 72 с.

6. Рубцов В. П. Індикатори та моніторинг у муніципальному управлінні: Науково-теорет. посібник / В. П. Рубцов. – К.: Гнозис, 2002. – 148 с.

7. Руденко О. Концептуальні засади інноваційної стратегії соціально-економічного розвитку територіальних громад / О. Руденко, А. Сменковський // Муніципальний менеджмент: становлення та розвиток в Україні: матеріали наук.-практ. конф. за міжнародною участю / [За заг. ред. Ю. П. Шарова]. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2004. – 219 с. – С. 157–161.

УДК 352.075

Віктор Таран

ВИКОНАВЧІ ОРГАНИ МІСЦЕВИХ РАД ТА ЇХ МІСЦЕ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

В статті розглядається поняття виконавчих органів місцевих рад та визначається їх роль та місце в системі державного управління. В ній проаналізовано повноваження структурних елементів виконавчих органів та подано їх основні функції.

Ключові слова: Виконавчий орган, місцева рада, державне управління, повноваження.

Серед органів місцевого самоврядування в Україні одне з головних місць посідають виконавчі органи місцевих рад. Вони вирішують переважно більшість питань, що виникають у процесі життєдіяльності населення, а їх безпосередня діяльність спрямована на забезпечення таких сфер життя, які потребують постійної та професійної уваги – соціальне і побутове забезпечення, житлово-комунальне господарство, освіта й охорона здоров'я тощо. Існування в системі місцевого самоврядування виконавчих органів місцевих рад створює умови життєздатності та ефективності діяльності територіальної громади, оскільки її проблеми набувають вирішення у власних інтересах шляхом використання своїх відповідальних виконавчих структур.

Організація та діяльність виконавчих органів місцевих рад є складовою проблеми розвитку системи державного управління в Україні. Необхідність наукового дослідження статусу цих органів, порядку їх формування, форм та методів діяльності зумовлена тим, що виконавчі органи сучасних місцевих рад стали наступниками органів державного управління місцевого рівня часів радянської влади, які не були органами місцевого самоврядування і мали інші структурні зв'язки, не характерні для сучасної системи публічної влади. Практика організації та діяльності виконавчих органів місцевих рад сьогодення багато в чому свідчить про невідповідність існуючих відносин тій ідеї місцевого