

УДК 352.075.1

Сергій Возний
аспірант НАДУ при Президентіві України

ОСНОВНІ ЧИННИКИ ТА МЕХАНІЗМИ ПІДВИЩЕННЯ ДІЄЗДАТНОСТІ МІСЦЕВИХ ГРОМАД

Доведено, що взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю є необхідною умовою їх ефективною та прозорою діяльністю. Підкреслюється, що сучасна світова практика функціонування зазначених органів засвідчує, що тільки за довершених форм і методів, постійної взаємодії, співпраці з користувачами послуг вони можуть якісно виконувати свої функції, поліпшити процеси взаємодії та прийняття рішень органами влади в цілому. Для України на даному етапі її становлення як правової, соціальної та демократичної держави це питання набуває особливого значення. До найактуальніших завдань належать питання залучення громадськості до процесу прийняття рішень і, як результат цього, досягнення ефективності та прозорості діяльності органів публічної влади. Аналізуються основні напрями (чинники, механізми та технології) підвищення дієздатності місцевих громад.

Ключові слова: людина, політика, культура, громада, самоврядування, держава.

Sergiy Vozniy

MAIN DIRECTIONS (FACTORS, MECHANISMS AND TECHNOLOGIES) OF INCREASING THE CAPACITY OF LOCAL COMMUNITIES

It is proved that the interaction of local self-governments with public is a prerequisite for their effective and transparent activity. It is emphasized that the current international practice of functioning of these bodies shows that only by perfect forms and methods, constant interaction, collaboration with service users they can fulfill their functions, improve the processes of interaction and decision-making authorities in general. In Ukraine, at this stage of its development as a legal, social and democratic state this issue acquires particular importance. The most pressing challenges include issues involving the public in decision-making and, as a result, achieving efficiency and transparency of public authorities. Article analyzes basic directions (factors, mechanisms and technologies) of enhancing the capacity of local communities.

Keywords: human, politics, culture, community, self-government, state.

Сергей Возный

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ (ФАКТОРЫ, МЕХАНИЗМЫ И ТЕХНОЛОГИИ) ПОВЫШЕНИЯ ДЕЕСПОСОБНОСТИ МЕСТНЫХ ОБЩИН

Доказано, что взаимодействие органов местного самоуправления с общественностью является необходимым условием их эффективной и прозрачной деятельности. Подчеркивается, что современная мировая практика функционирования указанных органов свидетельствует, что только при совершенных формах и методах, постоянном взаимодействии, сотрудничестве с пользователями услуг они могут качественно выполнять свои функции, улучшить процессы взаимодействия и принятия решений органами власти в целом. Для Украины на данном этапе ее становления как правового, социального и демократического государства этот вопрос приобретает особое значение. К наиболее актуальным задачам относятся вопросы привлечения общественности к процессу принятия решений и, как результат этого, достижение эффективности и прозрачности деятельности органов публичной власти. Анализируются основные направления (факторы, механизмы и технологии) повышения дееспособности местных общин.

Ключевые слова: человек, политика, культура, общество, самоуправление, государство.

Сучасний розвиток демократії в Україні вимагає вдосконалення механізмів взаємодії громадян і держави, її методів та форм. В контексті активізації формування громадянського суспільства в Україні найактуальнішими питаннями сьогодення є налагодження ефективної взаємодії між владою та суспільством, створення дієвих механізмів цього процесу. Особливо це стосується органів місцевого самоврядування, тому що вони є найбільш наближеними до населення. Розвиток та зміцнення місцевого самовря-

дування як форми народовладдя служитиме запорукою подальшого розвитку держави в цілому. Стратегічними завданнями державної політики регіонального розвитку України до 2015 року є: підвищення конкурентоспроможності регіонів і зміцнення їх ресурсного потенціалу; забезпечення розвитку людських ресурсів; розвиток міжрегіонального співробітництва; створення інституціональних умов для регіонального розвитку.

Реалізація Державної стратегії регіонального розвитку передбачає запровадження нових форм взаємодії центральних органів виконавчої влади з місцевими виконавчими органами та органами місцевого самоврядування, подальше впровадження адміністративно-територіальної, бюджетної та податкової реформ з метою зміцнення фінансово-економічної основи розвитку територіальних громад.

Підвищення конкурентоспроможності регіонів вимагає структурної диверсифікації економічної бази регіонів на новій технологічній основі, збільшення обсягу інвестицій у пріоритетні сфери економіки, запровадження ефективних важелів підтримки малого та середнього підприємництва, сприяння створенню й впровадженню інновацій, розбудови і модернізації інфраструктури, сприяння розвитку людських ресурсів.

Пріоритетним завданням державної регіональної політики є також створення інституційних і нормативно-правових передумов реформування системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Для цього необхідно прийняти законодавчі акти з питань реформування адміністративно-територіального устрою та розвитку місцевого самоврядування на всіх рівнях бюджетної децентралізації. Тому потрібно спрямувати зусилля на вирішення таких конкретних завдань: визначення концептуальних засад і шляхів здійснення адміністративно-територіальної реформи; підготовку нормативно-правової бази щодо проведення бюджетної децентралізації, що включатиме збільшення повноважень і зміцнення фінансово-економічної основи розвитку територіальних громад [1].

Проектом Концепції внесення змін до Конституції України, який 21 червня 2013 р. прийняла за основу Конституційна Асамблея, утворена у 2012 р. Президентом України (далі – проект Концепції) [2], встановлюється, що «метою конституційної реформи є створення ефективної системи місцевого самоврядування, здатної гарантувати найвищу соціальну цінність людини, створити оптимальні умови для її життєзабезпечення та гармонійного розвитку, а також забезпечити комплексний та стабільний розвиток територіальних громад, районів та регіонів України на основі найповнішого використання їх потенціалу, збалансування і вирівнювання регіонального розвитку» [3].

Згідно з цією Концепцією, умовою існування дієздатної територіальної громади є виявлення у населення необхідності спільної діяльності на території локального проживання. Така спільна діяльність напряму пов'язана з етнокультурними та соціально-психологічними взаємовідносинами особи та місцевого самоврядування через призму прав і свобод людини і громадянина. В основу Концепції покладено філософію самоспроможності територіальної громади. Йдеться про створення умов для того, щоб громадяни – жителі сіл, селищ і міст – могли у зручному для себе режимі отримати публічні послуги.

Питання забезпечення дієздатності територіальної громади розглядають такі науковці, як В. Мамонова, А. Колодій, В. Місюра, В. Рубцов, І. Ібрагімова, О. Бабінова та ін. Але, як показує аналіз нормативно-правової бази та узагальнення теоретичних наробок, здійсненню громадою своїх функцій присвячено зовсім невелика частина досліджень і законодавчих актів, що виявляється невідповідним сучасним умовам. Ще докладно не прописаний механізм взаємодії між державною владою, органами місцевого самоврядування та громадою, що призводить до стримування демократичних процесів у суспільстві [4]. Громада – це,

перш за все, група, яка має соціально значущу мету, спрямовану на позитивні зміни як окремого індивіда, що входить в неї, так і навколишнього його світу. Наявність цієї мети, прагнення її досягти обумовлює виникнення між членами громади різних відносин і взаємозв'язків, які мають більш-менш стійкий характер [5]. «...Розвиток громади – це певний підхід до розв'язання людських потреб, який сприяє налагодженню стосунків на основі довіри, єдності та співпраці, необхідних людям для того, аби вони могли працювати разом над усвідомленням та аналізом своїх проблем і знаходити справедливі та ефективні розв'язання цих проблем» [6]. Для того, щоб проаналізувати дієздатність територіальних громад України та їх спроможність реалізувати визначені у Концепції реформування місцевого самоврядування, Я. Варда і В. Ключовські пропонують розглядати територіальну громаду в Україні в таких якостях: як колектив самостійних суб'єктів права – фізичних осіб; носія певного культурного надбання, якому можуть бути притаманні місцеві традиції та звичаї, носія духовно-інтелектуального потенціалу; концентрацію трудових ресурсів; у якості первинного суб'єкта місцевого самоврядування та елемент системи місцевого самоврядування; суб'єкта права комунальної власності; як суб'єкта бюджетного права, за яким визначений відповідний бюджет місцевого самоврядування [7].

Конституція України (Стаття 140) стверджує право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення. У свою чергу, автори навчального посібника з розвитку громади, розглядаючи механізми побудови демократії шляхом розвитку громад та посилення впливу громадськості на вирішення нагальних проблем, формулюють наступні принципи роботи в громаді: бажання змінити своє життя і готовність до відповідальності як основний принцип дій; позитивне мислення, гнучкість; збереження культурних традицій громади; участь як умова розвитку громади; розвиток партнерства; спільне вирішення конфліктів; готовність до навчання [8]. Загальновідомим є положення про те, що люди здатні перетворювати світ. В ньому підкреслюється провідна роль суб'єктивного чинника в розвитку громади. Розвиток громади пов'язаний зі свідомою діяльністю індивіда, на перший план виходить індивідуальна свідомість та її спонукальний вплив на динамічні зміни у громаді. Зрозумілим є також і те, що дійсний розвиток розпочинається зсередини. «Доки людина не матиме бажання змінити себе саму, ніхто інший не може змінити її. Оточення може лише надавати підтримку, дещо радити, але вирішальне значення у прийнятті рішення відіграє сама особа, лише вона вирішує, що для неї добре, а що ні, якою дорогою іти і що робити» [9]. Цей принцип також підкреслює велике значення суб'єктивних факторів в розвитку громади. Тобто у розвитку переважають чинники, пов'язані з раціональною, вмотивованою поведінкою та діяльністю суб'єкта – людської особистості.

Далі слід забезпечити взаємопов'язаність, цілісний підхід до організації справи. «Говорячи про розвиток громади, будьте свідомі, адже все взаємопов'язано, і по-справжньому зрозуміти окрему проблему розвитку можна лише зважаючи на відносини, які існують між цією проблемою та іншими ділянками життя» [9, с. 93]. Цей принцип підкреслює причинну зумовленість усіх соціальних процесів. Кожна підсистема, що входить до структури громади, існує не ізольовано, а знаходиться у причинно-наслідковій залежності від інших.

Незаперечним є положення про те, що внутрішнім двигуном і рушієм розвитку є конкретна, особиста

участь. «Лише тоді, коли людина робить свій внесок в загальну справу, тобто починає брати в ній участь, можна здійснювати процес розвитку та досягти бажаного результату» [9, с. 94].

Враховуючи практику сучасного українського суспільства, вченими були сформульовані наступні висновки щодо розвитку громад: зовнішні умови громади як збуджувальні сили розвитку сьогодні все більше поступаються місцем суб'єктивним чинникам людського життя, тому джерела розвитку громади слід шукати в ній самій. Громада має потенційну здатність до саморозвитку і соціальних змін, вона втілює у собі повсякденні потреби і далекосяжні інтереси людського існування; рушійна сила розвитку полягає в притаманних будь-якому суспільству конфліктах і протиріччях. Соціальний конфлікт піддається раціональному регулюванню, що призводить до «контрольованої еволюції». Еволюційний шлях, шлях реформ є необхідною умовою соціальної стабільності; спільнота – система суб'єктивного типу, тому вона є носієм соціальної активності, яка проявляється в потребі членів громади змінювати або підтримувати основи своєї життєдіяльності відповідно до своїх ціннісних орієнтацій. Істинно соціальна активність полягає в спрямованості на зміну обставин життя людей і на самозміну з користю для себе та інших людей; громада – це система, що складається з окремих підсистем. Кожна з підсистем знаходиться в причинно-наслідковій залежності від інших. Всі ці підсистеми складають ієрархічну структуру, знаходяться в певній субординації, підпорядкованості [5, с. 19].

Цікавий підхід до визначення структури громади міститься в навчально-методичному посібнику «Громади України: на шляху відродження». Автори використовують так звану модель «серця», яка складається з чотирьох елементів. «Серце» оточене трьома концентричними колами. Ось як автори описують дану структуру:

- серце посередині символізує пересічних людей, які взяли на себе обов'язок працювати разом над поліпшенням своєї громади;
- друге коло, що оточує серце, може символізувати тих людей і організацій, які працюють безпосередньо з «серцем» і з волонтерськими групами, щоб стимулювати і підтримувати процеси розвитку громади. Це той рівень, на якому знаходяться працівники, лідери розвитку громади. До цього кола входять також місцеві чи обласні органи виконавчої влади, а також регіональні недержавні ресурсні центри. Їхня роль полягає у навчанні ініціативних груп та пересічних громадян на рівні «серця», а також громадських організацій шляхом надання підтримки, інформації та технічної допомоги. Їхнє призначення – підтримувати «серце», але вони ніколи не повинні займати його місце або виконувати його роботу;
- третє коло, що оточує «серце», символізує регіональні та загальнодержавні владні та економічні структури, які можуть утворювати позитивне або негативне середовище для процесів розвитку громади через законодавство, визначення політичного курсу та бюрократичні процеси;
- четверте коло уособлює міжнародні сили та зовнішні умови, що впливають на розвиток громадянського суспільства [6].

Територіальна громада виступає як суб'єкт взаємодії з владою як на рівні органів державної влади, так і на рівні місцевого самоврядування. Сучасні науковці

визначають п'ять основних типів взаємодії влади з громадськістю: інформування; консультування; партнерство; делегування; контроль [10]. Для їх здійснення використовуються різноманітні форми. Так, наприклад, при інформуванні проводяться прес-конференції, видаються буклети, прес-релізи та ін. 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 та здійсненні й впровадженні політики передається громадськості. Через використання цих форм і досягається громадський контроль.

Важливим аспектом взаємодії органів влади з громадськістю на сучасному етапі є також електронні технології та електронне урядування. Застосування органами державної влади та місцевого самоврядування мережі Internet дозволяє їм не тільки надавати інформацію про свою діяльність, про стан виконання проектів та програм, а й отримати відгук від населення – користувача їх послуг, інформацію щодо якості своєї роботи, пропозиції щодо її покращення тощо.

Таким чином, сучасний етап розвитку українського суспільства та держави, у тому числі – і органів місцевого самоврядування, характеризується розширенням співпраці з громадськістю та територіальними громадами, що забезпечує можливість реалізації основних принципів місцевого самоврядування в Україні. Місцеве самоврядування на практиці є місцевою владою, що формується мешканцями населеного пункту шляхом періодичних, справедливих і демократичних виборів і яка в кожному населеному пункті вирішує основну частину місцевих справ та надає необхідні для населення послуги. Ця влада є незалежною від державної влади в межах, визначених законом, і може здійснюватися мешканцями окремих населених пунктів безпосередньо (загальними зборами, або через місцеві референдуми), а також місцевими радами, що складаються з депутатів, які обираються і діють в інтересах всього населення. Головний обсяг завдань та функцій місцевого самоврядування виконується виборними органами та їх виконавчими комітетами [4].

Взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю є необхідною умовою їх ефективної та прозорої діяльності. Сучасна світова практика функціонування зазначених органів довела, що тільки за довершених форм і методів, постійної взаємодії, співпраці з користувачами послуг вони можуть якісно виконувати свої функції, поліпшити процеси взаємодії та прийняття рішень органами влади в цілому. Для України на даному етапі її становлення як правової, соціальної та демократичної держави це питання набуває особливого значення. До найактуальніших завдань належать питання залучення громадськості до процесу прийняття рішень і, як результат цього, досягнення ефективності та прозорості діяльності органів публічної влади.

Література.

1. Регіональна політика та розвиток місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/book/DOPOVID07/Dopovid-Rozd-6.pdf/>.
2. Указ Президента України «Про Конституційну Асамблею» від 17 травня 2012 року №328/2012 [Електронний ресурс] // Офіційне представництво Президен-

та України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14752.html>.

3. Батанов О. В. Муніципальна реформа в Україні з позиції доктрини сучасного муніципалізму [Електронний ресурс] / О.В. Батанов. – Режим доступу до ресурсу: http://kul.kiev.ua/images/chasop/2013_2/89.pdf.

4. Ваніна Я. А. Активізація участі громадян у місцевому самоврядуванні [Електронний ресурс] / Я. А. Ваніна. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-1/doc/2/15.pdf>.

5. Абрамов Л. К. Центр місцевої активності для розвитку громади / Абрамов Л. К., Азарова Т. В. – Кіровоград: ІСКМ, 2012. – 144 с. – С. 6.

6. Громади України: на шляху відродження: [навчально-методичний посібник] / Відповідальний за випуск К. Гуриєнко. – К. : Ай-Бі, 2002. – 279 с. – С. 29–39.

7. Варда Я. Острови надій: розробка стратегій локального розвитку / Я. Варда, В. Клосовскі; пер з пол. М. Желяк. – К. : Молодь, 2005. – 312 с. – С. 42.

8. Посібник з розвитку громади: практичний порадник для небайдужих / Кол.авт. : Л. Єльчева, І. Ібрагімова та ін. – 2-ге вид. – К., 2008. – 458 с. – С. 26–28.

9. Грицаєнко В. Социальный капитал и гражданское общество: Рецензия на статью Fransis Fukuyama. «Social Capital and Civil Society [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: // <http://scd.centro.ru>. – С. 85.

10. Уряд для громадян. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг: Укр. пер. – Л.: Львівск. філіал УАДУ, 2000. – 293 с.