

УДК 351.06.048:303:353/354

Л. Васейчук

ГРОМАДСЬКА УЧАСТЬ У СТРАТЕГІЧНОМУ ПЛАНУВАННІ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЇ

Визначено роль та запропоновано шляхи активізації громадської участі у процесах стратегічного планування розвитку територій в системі державного управління на місцевому рівні.

Ключові слова: стратегічне планування, громадська участь, неурядові організації (далі – НУО), місцеве самоврядування, державне управління, децентралізація.

Участь громадян в управлінні державними справами є однією з вимог формування громадянського суспільства в Україні. Забезпечення громадської участі у процесі стратегічного планування розвитку територій – запорука його дієвості. На сьогодні в усіх областях, окремих містах, районах та сільських радах розроблені стратегії чи стратегічні плани розвитку. Проте, як свідчить практика, залучення громадськості до їх написання та обговорення напрацьованих стратегій часто відбувається формально, “на папері”, відсутній конструктивний діалог з громадою, наявність якого і є критерієм ефективності здійснення процесів стратегічного планування в системі державного управління.

У процесі роботи над стратегією важливим завданням органів державної влади та місцевого самоврядування на місцях є вміння тримати постійний діалог з громадськістю, який дозволяє досягти зворотнього зв’язку. Якщо результати обговорень стратегії розвитку не знаходять відображення у практичній діяльності, то й поставленої мети – об’єднати зусилля громади – не буде досягнуто. Саме тому жоден проект із боку влади не може бути успішним, якщо він з самого початку будується на принципі ігнорування зворотного зв’язку. Сьогодні вимагає від органів державної влади та місцевого самоврядування не лише донесення до громадськості інформації про свою діяльність, а забезпечення діалогу, активної позиції у реалізації державної політики на місцях.

Залучення громадськості до управлінських процесів на місцях є важливим механізмом розвитку громадянського суспільства. Указом Президента України № 212 від 24.03.2012 р. в нашій державі схвалено *Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні* [1]. Наукове супроводження реалізації цієї стратегії здійснює Національний інститут стратегічних досліджень із залученням, у разі потреби, інших наукових установ, неурядових аналітичних центрів, в органах виконавчої влади функції із забезпечення її реалізації виконують структурні підрозділи, відповідальні за взаємодію з громадськістю.

Регулювання окремих складових політики сприяння розвитку громадянського суспільства забезпечено, зокрема, Законами України “Про об’єднання громадян”, “Про соціальний діалог в Україні”, “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про інформацію”, “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності”, “Про молодіжні та дитячі громадські організації”, “Про організації роботодавців”, “Про органи самоорганізації населення”, “Про професійних творчих працівників та творчі спілки”, “Про благодійництво та благодійні організації”, “Про волонтерську діяльність”, “Про свободу

совісті та релігійні організації”, “Про соціальні послуги”, “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, “Про регулювання містобудівної діяльності”, “Про доступ до публічної інформації”, Постановами Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади” № 976 від 05.11.2008 р. “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” № 996 від 03.11.2010 р. “Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка” № 1049 від 12.10.2011 р. тощо.

Питання співпраці органів державної влади з громадськістю досліджували українські дослідники: Е. Афонін, Л. Гонюкова, Р. Войнович, А. Колодій, С. Конончук, М. Лагунова, В. Рубцов, В. Тертичка, А. Ткачук та інші.

Грунтовним дослідженням ролі громадської участі у реалізації державної політики стала праця “Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики” [2], яка висвітлює теоретико-методологічні та методичні питання з практичного використання інструментів демократії й особливо з підготовки і проведення громадських слухань.

Мета статті – визначити роль та запропонувати шляхи активізації участі громади в процесах стратегічного планування розвитку території в системі державного управління на місцевому рівні.

Основні *проблеми реалізації громадської участі в державному управлінні* розвитком територій полягають, з одного боку, у *небажанні влади* забезпечувати участь громади у творенні державної політики та перебувати під її контролем – через побоювання виявити свою некомпетентність і нести за це відповідальність, з іншого – у *пасивності громадян*, відсутності бажання активно долучатися до суспільно-політичного життя [3]. Тому зміна відношення громадян до влади має розпочатись із зміни відношення влади до громади.

Донедавна інформаційно-комунікативна функція державної політики зводилася органами державної влади лише до інформування громадськості. На сьогодні ми говоримо про необхідність діалогу з громадою, тобто вміння влади почути думку громади і врахувати її під час реалізації державної політики, так званий зворотній зв’язок. Суспільство має прийти до усвідомлення важливості *громадського обговорення* суспільних проблем, дати можливість громадянам відчутися себе не пасивним, а активним учасником творення та реалізації державної політики.

Закон України “Про доступ до публічної інформації” та Постанова Кабінету Міністрів України “Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади” № 3 від 04.01.2002 р. [4] унормовують обов’язковість інформування громадськості органами державної влади та визначають перелік інформації, яку її розпорядники зобов’язані оприлюднювати. Оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади здійснюється з метою підвищення ефективності та прозорості діяльності цих органів шляхом впровадження та використання сучасних інформаційних технологій для надання інформаційних та інших послуг, забезпечення її впливу на процеси, що відбуваються у державі. Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 03.11.2010 р. “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” [5] визначає перелік нормативних актів органів державної влади та місцевого самоврядування, при прийнятті яких консультування з громадськістю у формі публічного громадського обговорення

проводиться в обов'язковому порядку. До цих актів включено також проекти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно стану їх виконання. Отже, вимога щодо участі громадськості у формуванні та реалізації органами державної влади стратегій розвитку закріплена лише Методичними рекомендаціями *щодо формування регіональних стратегій розвитку та має рекомендаційне спрямування* [6].

Закон України “Про звернення громадян” [7] визначає, що громадяни України мають право “звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення”. Проте реалії його виконання свідчать, що основною формою звернень громадян є заява, рідше трапляються скарги, а форма громадської участі – пропозиція дуже рідкісна і недієва, практично не враховується органами державної влади.

Постановою Кабінету Міністрів України № 555 від 25.05.2011 р. затверджено також Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні [8]. Проте прикладів негативного висновку по громадських слуханнях не зафіксовано, що свідчить про формальність таких слухань.

Правового унормування вимагає закріплення у вітчизняному законодавстві права участі мешканців територіальної громади у справах місцевих органів влади шляхом затвердження органами місцевого самоврядування порядку розгляду заяв, пропозицій та скарг громадян та відповідного на них реагування, кваліфікування неналежного реагування, на думку громадськості, як корупційного проступку. Закріплення у чинному законодавстві потребує також порядок проведення громадських слухань при написанні стратегій розвитку території та звітування щодо їх виконання.

Органи державного управління, місцевого самоврядування, територіальні громади беруть участь у реалізації стратегії відповідно, до своїх повноважень і взаємодіючи у встановленому порядку з підприємствами, установами та організаціями. Дієздатні територіальні громади, місцева ініціатива в облаштуванні власної території, бажання створити комфортне та безпечне життєве середовище на території регіону – усе це формує добробут регіону, зокрема і держави загалом. Розрахунок на власні сили, ресурси, задіяння місцевої ініціативи та підприємницьких здібностей мешканців громади, активізація місцевого самоврядування – головні умови успішної реалізації стратегії. Реальна дієздатність територіальних громад та органів місцевого самоврядування, їх спроможність самостійно й у повному обсязі вирішувати нагальні питання місцевого значення на власній, достатній матеріально-фінансовій та ресурсній базі є запорукою побудови громадянського суспільства, ефективного планування економічного розвитку територій, підвищення якості життя всіх мешканців регіону [9].

У методології стратегічного планування загалом дослідники виділяють 8 етапів, участь громади у більшій чи меншій мірі важлива на усіх цих етапах. Соціологічне опитування групи сільських голів показало бажану ступінь участі територіальної громади у процесах розробки стратегії розвитку (табл. 1).

Таблиця 1

Ступінь участі громади у формуванні стратегії розвитку території

№ з/п	Назва етапу	Очікувана ступінь участі громади (за 10-ти бальною шкалою)
1	<i>I</i> – Ініціатива	+7
2	<i>II</i> – Створення організаційних структур	+2
3	<i>III</i> – Аналіз (SWOT-аналіз)	+6
4	<i>IV</i> – Визначення місії, цілей, завдань	+10
5	<i>V</i> – Планування	+5
6	<i>VI</i> – Бюджет	+5
7	<i>VII</i> – Реалізація плану	+5
8	<i>VIII</i> – Моніторинг, оцінювання, коригування	+5

Особливо важливою є громадська участь при формуванні місії стратегії. Вимогою до спільної роботи є створення атмосфери довіри як до людей загалом, так і до процесу стратегічного планування зокрема. Без довіри немає сенсу авторитарними методами впроваджувати стратегію, оскільки вона буде мало легітимною. Крім того, стратегія має давати учасникам її розробки “надію”, на зміни до кращого, на особисту причетність до вирішення спільних проблем розвитку.

Одним із напрямів забезпечення ефективного діалогу з громадою у процесі стратегічного планування розвитку є залучення до цього процесу місцевої еліти. В умовах трансформаційних змін, здійснення системного реформування сфер суспільного життя об’єктивно зростає потреба участі насамперед еліти у широкій поінформованості про цілі та плани дій влади, особливо коли, з боку усталених та стереотипних уявлень, які сформувалися у цих еліт раніше, деякі дії є не до кінця зрозумілими і потребують ґрунтовних пояснень. У даному контексті вимога прозорості об’єктивно спрямована на створення та підтримання стійких механізмів узгодження інтересів, у межах яких влада та еліти можуть домовитися про довготривалу співдружність на основі взаємного врахування інтересів. В цьому контексті важливо наголосити на помилковому підході органів державної влади до визначення кола осіб, яких відносять до еліти, це робиться, як правило, на розсуд керівництва та переважно по партійному принципу.

Проблема пасивності громади перебуває в основному у площині *управлінської культури та розвитку інституту місцевого самоврядування на місцях*. Це означає насамперед орієнтацію на обізнаність громади зі станом справ, можливість мати та висловлювати власну думку, а отже, постійний розвиток. Ключова роль у цьому процесі відводиться депутатам, які повинні стати посередниками між виборцями та органами державної влади на місцях. Закон України “Про статус депутатів місцевих рад” [10] визначає обов’язки депутата:

- підтримувати зв’язок з виборцями;
- не рідше одного разу на півріччя інформувати виборців про роботу місцевої ради та її органів, про виконання *планів і програм економічного і соціального розвитку, інших місцевих програм*, місцевого бюджету, рішень ради і доручень виборців;
- брати участь у *громадських слуханнях* із питань, що стосуються його виборчого округу, в організації виконання рішень ради та її органів, доручень виборців;

– вивчати громадську думку, потреби територіальної громади, інформувати про них раду та її органи, брати безпосередню участь у їх вирішенні;

– вести регулярний, не рідше одного разу на місяць, прийом виборців, розглядати пропозиції, звернення, заяви і скарги членів територіальної громади, вживати заходів щодо забезпечення їх оперативного вирішення.

– звітувати не рідше одного разу на рік про свою роботу перед виборцями.

Відповідна рада визначає орієнтовні строки проведення звітів депутатів ради перед виборцями.

У разі невиконання своїх обов’язків депутат може бути відкликаний громадою, проте в нашій державі у зв’язку з низькою активністю громадян така практика не поширена та відповідна процедура відкликання чинним законодавством не унормована. Органи державної влади на місцях у силу своїх повноважень не можуть і не хочуть впливати на ситуацію.

На сьогодні важливим є питання активізації роботи рад різних рівнів, зокрема передбачення відповідальності за прийняття рішень та забезпечення постійної звітності перед громадою та долучення громадських організацій до процесів прийняття управлінських рішень і контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та виконавчої влади щодо забезпечення якісного управління розвитком території. Тому одним із шляхів такої активізації на місцях є діяльність неурядових громадських організацій. До прикладу, Центром Політичного Аналізу та Виборчого Консалтингу (м. Луцьк) започатковано проект “Твій місцевий депутат: моніторинг діяльності депутатів місцевих рад в Україні (Волинська область)”. Цей ресурс є інформаційно-комунікаційним майданчиком для депутатів місцевих рад та активних мешканців територіальних громад Волині. Робота сайту спрямована на громадський моніторинг, експертний аналіз, збір та оприлюднення інформації про результати роботи депутатів та фракцій у окремих (пілотних) місцевих радах, підвищення рівня їх відповідальності перед виборцями, спонукання до реалізації передвиборчих програм.

Сформована в Україні мережа громадських організацій є досить широкою. Проте, за співвідношенням питомої ваги громадських організацій до кількості населення наша держава все ще значно поступається іншим європейським країнам. Так, наприклад, в Україні на 10 тис. населення існує 11 зареєстрованих громадських організацій, в Угорщині – 46, у Хорватії – 85, а в Естонії – 2016. Крім того, на думку експертів, більшість із зареєстрованих організацій існує лише формально [11]. Дефіцит громадської активності населення є однією з головних перешкод, що суттєво гальмує розвиток вітчизняного громадського сектора. Громадяни майже не знають про роль, функції, можливості громадських організацій, особливо про ті, що мають успіхи, а необізнаність породжує скептицизм щодо усіх громадських організацій. Тому потребує перегляду та якісного вдосконалення підхід до діяльності міжвідомчих координаційних рад з правової освіти населення, створених при районних державних адміністраціях та робота місцевих управлінь юстиції. В кожному районі затверджені програми правової освіти населення, які передбачають систему заходів з інформування громадськості та формування відповідної правової культури населення. Крім того, при районних державних адміністраціях створено громадські приймальні з надання безоплатної правової допомоги населенню відповідно до Закону України “Про безоплатну правову допомогу” № 3460-VI від 02.06.2011 р. [12].

Одним із шляхів активізації участі громадськості у процесах формування стратегій є підвищення ефективності використання органами державного управління *інформаційних технологій*. Як відомо, рівень комп'ютеризації державних, комерційних структур та громадян у нашій державі значно нижчий, ніж у провідних країнах Європи і США. Відповідно до Указу Президента України “Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні” завданням органів державної влади має стати створення у найкоротші терміни належних економічних, правових, технічних та інших умов для забезпечення широкого доступу громадян, навчальних закладів, наукових та інших установ і організацій усіх форм власності, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, суб'єктів підприємницької діяльності до мережі Інтернет. Інформаційна відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України полягає у створенні для громадян та юридичних осіб можливості вільно отримувати інформацію про ці органи та їх посадових осіб в обсягах та порядку, визначених законом. Сьогодні ставить перед органами влади вимогу щодо забезпечення кожного населеного пункту безоплатним (соціальним) Інтернетом.

Висновки

Участь громадськості у процесах стратегічного планування розвитку територій в системі державного управління є свідченням їх ефективності та запорукою формування в Україні громадянського суспільства. Шляхами підвищення активності громади стане правове унормування участі громади в управлінні суспільними справами, активізація діяльності неурядових громадських організацій, підвищення правової освіти населення, залучення до процесів стратегічного планування місцевої еліти та депутатського корпусу, впровадження інформаційних технологій на місцях та забезпечення безоплатної можливості доступу громадян до користування мережею Інтернет.

Література

1. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 212/2012 від 24.03.2012 р. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>.
2. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики [Текст] / уклад. : д-р соц. н., проф. Е. А. Афонін, к. і. н., доц. Л. В. Гонюкова, к. н. з держ. упр., доц. Р. В. Войтович. — К. : [б. в.], 2005. — 250 с.
3. Там само. — 250 с.
4. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 3 від 04.01.2002 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF>.
5. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 03.11.2010 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
6. Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку [Електронний ресурс] : Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України № 224 від 29.07.2002 р. — Режим доступу : www.rada.gov.ua.
7. Про звернення громадян : Закон України № 393/96-ВР від 02.10.1996 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1996. — № 74. — Ст. 256.

8. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 555 від 25.05.2011 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/555-2011-%D0%BF>.

9. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики... — 250 с.

10. Про статус депутатів місцевих рад [Електронний ресурс] : Закон України № 93-IV від 11.07.2002 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/93-15/page2>.

11. Михайловська О. Держава і розвиток інститутів громадянського суспільства / О. Михайловська // Політичний менеджмент [Текст]. — 2005. — № 3(12). — С. 113.

12. Про безоплатну правову допомогу [Електронний ресурс] : Закон України № 3460-VI від 02.06.2011 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>.

L. Vaseychuk

PUBLIC PARTICIPATION IN THE STRATEGIC PLANNING OF THE TERRITORY DEVELOPMENT

The role is defined and the ways is suggested to promote public participation in the processes of strategic planning and development of the territory in public administration system at the local level .

Key words: strategic planning, public participation, non-governmental organizations (hereinafter - NGOs), local government, public administration, decentralization.