

Л. Полішкевич

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

**Визначено сутність поняття “взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю” та розглянуто пов’язані з ним дефініції. Досліджено функції такої взаємодії, охарактеризовано основні її форми, напрямки та механізми. Сформульовано пріоритетні принципи взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю.**

**Ключові слова:** взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю, громадянське суспільство, зв’язки з громадськістю, органи місцевого самоврядування, співробітництво.

Процес становлення України як демократичної, правової і соціальної держави передбачає відкритість та прозорість владних інституцій, рівноправне партнерство та залучення громадян до формування і реалізації як державної, так і регіональної політики.

Базовими засадами взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю мають бути партнерські відносини, гарантування захисту прав і свобод людини та громадянина, забезпечення суспільного розвитку та економічного зростання.

Адміністративна реформа в Україні ставить на порядок денний питання вироблення системи заходів і механізмів ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування і громадянського суспільства з метою підвищення результативності їх діяльності, посилення правомірності в очах громадян, формування нової управлінської культури, що зумовлює актуальність дослідження теоретичних аспектів такої взаємодії.

Проблему розвитку місцевого самоврядування досліджували такі сучасні науковці, як О. Батанов, І. Дробуш, В. Куйбіда, Ю. Лебединська, М. Пухтинський, В. Шаповал та інші.

Окремі методологічні проблеми вдосконалення процесів взаємодії органів влади з громадськістю розглядаються у працях О. Бабінової, В. Баштанника, В. Бакуменка, В. Вакуленка, М. Логунової, Л. Муркович, В. Ребкала, Є. Романенка, А. Стойки, Ю. Сурміна та інші.

Однак, попри численний науковий доробок у цій галузі, характеристика ключових засад взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю потребує додаткової уваги.

Метою статті є дослідження теоретичних аспектів взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю як основи розвитку системи місцевого самоврядування.

Досягнення мети забезпечується реалізацією таких пошуково-аналітичних завдань:

- проаналізувати термінологію дослідження;
- визначити поняття взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю;
- розглянути функції такої взаємодії;
- охарактеризувати основні її форми, напрямки та механізми;
- сформулювати пріоритетні принципи взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю.

Важливим фактором підвищення рівня життя населення країни є реальне місцеве самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу.

Своєю чергою, однією із загально визнаних основних функцій місцевого самоврядування, з погляду сучасної теорії місцевого самоврядування, є забезпечення ефективної участі населення у вирішенні місцевих справ. Останнє можливе лише за умови функціонування дієвого механізму взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю.

У філософії взаємодія (інтерація) розглядається як вихідне, родове поняття, що охоплює процеси впливу об'єктів (суб'єктів) одне на одного, їхню взаємну обумовленість і взаємозміну: взаємний зв'язок соціальних явищ як на рівні суспільства загалом, так і на рівні функціонування його окремих груп, індивідів. Вона охоплює всі види соціальних процесів і людської діяльності та виявляється в організації людьми спільних дій, спрямованих на реалізацію спільної діяльності, досягнення спільної мети [1]. Філософське трактування взаємодії, передусім, орієнтує на те, що відповідні процеси взаємодії визначають структурну організацію системи і порядок її об'єднання поряд з іншими об'єктами в систему вищого порядку.

Взаємодію як управлінське поняття можна розглядати як форму зв'язку елементів системи, за допомогою якої вони взаємно доповнюють один одного, створюють умови для успішного функціонування всієї системи загалом. До того ж, необхідно зважати на те, що взаємодія як управлінська категорія проявляється не тільки у внутрішньо організаційній діяльності системи, але й в зовнішніх функціях [2].

Науковці виділяють такі основні ознаки взаємодії:

- встановлення зв'язку між суб'єктами взаємодії;
- погодженість заходів із метою, місцем, часом, методами;
- спільність завдань та функцій, які виконують суб'єкти взаємодії;
- відповідне становище суб'єктів взаємодії в ієрархії влади;
- наявність нормативної бази, де обов'язково мають бути відображені наведені вище ознаки [3].

Як слушно зазначає О. Бабінова, поняття “взаємодія з громадськістю” часто ототожнюється з поняттям “зв'язки з громадськістю”: так званий “піар” (від англ. PR – public relations), який можливо визначити передусім як інформування громадськості про діяльність органу влади чи організації або установи, тобто рекламування своєї діяльності. Це передбачає надання саме тієї інформації, яку орган влади чи установа, організація хочуть донести до громадськості про себе та свою діяльність для більш сприятливих умов співпраці та взаємодії, але це ще не є взаємодія як результат.

Але взаємодія – це постійна співпраця у вирішенні як значних, так і повсякденних питань, за якої обидві сторони діють відкрито та прозоро. Взаємодія органів влади з громадськістю повинна також здійснюватись на засадах відкритості та прозорості. У результаті взаємодії відбувається і взаємовплив. Завдяки цьому процесу між владою та громадськістю можливим стає здійснення контролю громадськості за діяльністю влади.

Тобто при взаємодії, на відміну від “зв'язків з громадськістю”, влада повинна шукати консенсус у відносинах та застосовувати для цього різноманітні механізми та форми. У цьому процесі мають бути зацікавлені обидві сторони, але для здійснення ефективної, плідної взаємодії ініціатива повинна надходити з боку влади. Саме тоді і застосовується поняття “залучення громадськості”, коли влада здійснює певні кроки для того, щоб населення брало участь у спільному з нею вирішенні проблемних питань та у

процесі прийняття рішень у цілому. Тобто “участь громадськості” є результатом процесу “залучення” [4].

Унаслідок цього відбуваються серйозні зміни в суб’єктно-об’єктних відносинах. При залученні громадськості до процесу прийняття рішень, до спільної взаємодії влада виступає як суб’єкт – вона впливає на громадськість з метою активізації її діяльності, створює необхідні для цього умови, організує заходи тощо. У результаті цього громадськість, яка виступала в ролі об’єкта діяльності влади, перетворюється на суб’єкта – вона починає впливати на владу, контролювати її та диктувати свої умови (вимагати вирішення тих питань, які, на її думку, є необхідними, які є першочерговими, а які ні, які рішення потрібно приймати з тих чи інших питань, пропонувати власне вирішення проблем тощо) [4].

Таким чином, саме влада має стати ініціатором створення умов для перетворення громадськості на суб’єкт управління, на того, хто саме і здійснює владу в державі, як це зазначено в Конституції України: “Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування” [5].

Крім того, у Конституції України зазначено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади (жителів міста, села, селища чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Тобто відносини територіальної громади та органів місцевого самоврядування передбачають їх подальшу взаємодію, а сама територіальна громада є і об’єктом, і суб’єктом місцевого самоврядування, зважаючи на наділення її правами щодо безпосередньої та представницької демократії [6].

Розглядаючи громадськість як активне соціальне утворення, що в певний момент об’єднує всіх тих, хто зіштовхується із спільною проблемою і здатне разом шукати шляхи її вирішення, можемо визначити, що взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю – це співпраця органів місцевого самоврядування і активних груп чи окремих членів територіальної громади шляхом координації діяльності із вирішення спільних проблем, спрямована як на забезпечення успішної реалізації функцій і виконання завдань органами місцевого самоврядування, так і на ефективну реалізацію прав та інтересів членів територіальної громади.

Взаємодія органів влади і громадськості на місцевому рівні має на меті кілька головних цілей. На рівні процесуальному (поточної повсякденності) визначальною важливою метою взаємодії є постійне взаємне узгодження інтересів, підтримання стану соціально-політичної стабільності. Якщо ж брати за мірило стратегічні перспективи розвитку, то головною спільною метою учасників взаємодії буде забезпечення нової якості людського життя, створення умов для життя і праці у безпечних і екологічно здорових умовах.

Усі вказані цілі охоплюються словосполученням “стійкий людський розвиток”. Підхід до завдань місцевого розвитку в рамках парадигми стійкого розвитку створює підстави для істотно нового підходу до питань ефективного забезпечення процесів стратегічного розвитку як на місцевому, так і на національному рівнях. В умовах перехідного періоду для України розбудова такого полісуб’єктного партнерства (взаємодії) є абсолютно необхідним чинником для створення системи стійкої демократії учасницького типу, за якого долається відчуження людини від влади і забезпечується постійне представництво усіх значущих соціальних інтересів [7].

Із функціонального боку, взаємовідносини органів влади з громадськістю є керованим процесом міжгрупової комунікації. Перелік їх функцій наведено в табл. 1 [8].

Таблиця 1

### Функції взаємовідносин органів влади з громадськістю

Назва	Сутність
Комунікативні функції	Взаємовідносини суб'єктів і об'єктів політичного впливу (взаємодія з громадськістю створює комунікативні канали, за якими відбувається обмін інформацією)
Контролю суспільної думки	Контроль суспільної думки, стеження за процесами, що в ній відбуваються, спостереження за динамікою суспільних настроїв (взаємовідносини з громадськістю виконують роль особливого соціального барометра, коливання якого відбивають зміни суспільних настроїв)
Інформування громадськості	Припускають вибірковий підхід до подання в засобах масової інформації необхідної інформації
Вербалізації суспільних настроїв	Крім функцій відображення, взаємовідносини з громадськістю здатні сформулювати деякі положення суспільної думки, яким притаманна латентність
Формування іміджу – особистісного, корпоративного, партійного, державного тощо	Взаємовідносини з громадськістю здатні формувати або видозмінити уявлення про об'єкт, предмет чи явище, що склалося в суспільній думці
Маніпулювання суспільною свідомістю	Взаємовідносини з громадськістю, суттєво впливаючи на суспільну думку, нав'язують уявлення чи думку, видаючи бажане за дійсне, чим позбавляють громадськість можливості власного вільного інформаційного вибору
Зміни суспільних настроїв	Організація акцій щодо взаємовідносин із громадськістю з метою зміни суспільних настроїв (одним із напрямів діяльності підрозділів по зв'язках із громадськістю в органах влади є організація інформаційних подій та її відображення в суспільній думці)
Участі інститутів громадянського суспільства у визначенні напрямів державної політики, зокрема на самоврядному рівні	Завдяки взаємовідносинам із громадськістю в правовій державі відбувається взаємодія інститутів громадянського суспільства з владними інститутами; за допомогою інформаційних каналів взаємовідносин з громадськістю організуються вибори, референдуми й інші форми безпосередньої і представницької демократії
Досягнення порозуміння між владою і всіма пов'язаними з нею суспільними групами; установа між ними партнерських відносин	Взаємовідносини з громадськістю здатні сформулювати в суспільній думці загальнозначущі цілі й завдання для більшості суб'єктів соціально-політичних процесів

Розглядаючи взаємодію з громадськістю як процес, що відбувається з ініціативи з боку органів місцевого самоврядування, до основних її функцій ми зарахуємо: участь громадян у визначенні напрямів самоврядної політики, досягнення порозуміння між органами місцевого самоврядування і всіма, пов'язаними з ними суспільними групами,

забезпечення реалізації прав та інтересів членів територіальної громади, формування іміджу органів місцевого самоврядування, а також комунікативну функцію.

Звісно, налагоджені механізми взаємодії з громадськістю у органах місцевого самоврядування сприяють інформуванню громадськості, вербалізації суспільних настроїв, контролю суспільної думки та створюють умови для маніпулювання суспільною свідомістю, але, на відміну від зв'язків з громадськістю, які направлені на виконання таких функцій, роблять вони це опосередковано.

Взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю може набувати різних форм, залежно від цілей і виду виконуваної роботи та обсягу повноважень суб'єктів.

До розповсюджених форм залучення громадян до прийняття рішень на місцевому рівні належать збори громадян, місцеві ініціативи, залучення до процедури прийняття рішень органів самоорганізації населення та спеціально створених дорадчих органів громадського контролю при органах виконавчої влади (громадські ради).

У демократичних західноєвропейських державах найбільш поширеними є такі форми співпраці громадськості та влади: інформування громадськості, консультації з громадськістю, громадські дорадчі комітети, круглі столи, опитування громадської думки, фокус-групи, соціальний моніторинг, громадські слухання, громадська просвіта, організація громади, створення громадських коаліцій тощо [9].

Необхідно відзначити, що в країнах, які мають багатолітній і, навіть, столітній досвід взаємодії органів влади з громадськістю, технології взаємодії влади з громадськістю одержали подальшого розвитку. На сьогодні на їх основі формуються нові форми та засоби залучення громадськості до спільного з владою вирішення існуючих проблем, зокрема: омбудсмени та центри громадської активності, спільне створення та надання послуг, волонтерство, інституціоналізація ролі громадськості у процесі прийняття рішень, структури для захисту інтересів громадян [10].

Якщо місцеві органи виконавчої влади діють за принципом “дозволено те, що прямо передбачено законом”, то для органів місцевого самоврядування “Дозволено те, що не заборонено законом”. Це означає, що, окрім прямо передбачених законом механізмів співпраці влади та громадськості, останні можуть використовувати інші інструменти, які дозволять максимально залучити громаду до процесу прийняття важливих рішень [11]. Саме тому зусилля органів місцевого самоврядування мають спрямовуватися на застосування таких форм взаємодії з громадськістю, завдяки яким інтереси членів територіальної громади можуть найповніше виявлятися, артикулюватися (тобто чітко формулюватися), репрезентуватися у систематизованій і впорядкованій формі, бути дієвими і результативними.

Основними напрямками, за якими найбільш плідно і перспективно може здійснюватись взаємодія органів влади і громадських організацій є такі: взаємодія органів влади і громадських широких кіл громадськості у формуванні стратегій місцевого розвитку; розбудова на локальному рівні мережі комітетів громадської територіальної самоорганізації; створення громадських рад (дорадчого або експертного спрямування); систематичний обмін інформацією тощо.

Особливе значення має злагоджена робота влади і громадськості з реалізації потенціалу міжсекторальної взаємодії (по лінії “влада – громадськість”) у формуванні стратегій місцевого розвитку. Саме ця форма сприяє залученню громадян до осмислення

існуючого становища, пошуку і реалізації тих чи інших форм зацікавленої і відповідальної участі людей у формах організованої громадянської ініціативи.

До механізмів взаємодії членів територіальної громади і органів місцевого самоврядування зараховують: нормативно-правовий, організаційний, економічний, інформаційний, соціально-мотиваційний.

Нормативно-правовий механізм взаємодії враховує нормативні акти різної юридичної сили, що стосуються спільної діяльності органів місцевого самоврядування та громадськості. Так, в Україні нормативними актами визначається порядок підготовки і проведення місцевого референдуму, проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, проведення громадських слухань, внесення місцевої ініціативи членами територіальної громади або громадським організаціями.

Організаційний механізм взаємодії включає створення органів, спеціально призначених сприяти цій взаємодії, зокрема: громадські ради, які виконують функцію представницького органу громадськості, органу громадського контролю, консультативно-експертного органу. Такі органи мають, як правило, дорадчий статус, що багато в чому визначає і, водночас, суттєво обмежує можливості їх впливу на процес обговорення і прийняття рішень [12].

Економічний механізм враховує наявність у органів місцевого самоврядування ресурсів для налагодження взаємодії з громадськістю, а також певну економічну незалежність та стабільний рівень діяльності організацій громадянського суспільства, їх спроможність бути повноцінним партнером органів місцевого самоврядування.

Інформаційний механізм взаємодії членів територіальної громади і органів місцевого самоврядування сприяє забезпеченню проінформованості громадян. Інформування громадян про плани органів місцевого самоврядування – односторонній потік інформації, який за певних умов може бути трансформованим у двосторонній для налагодження зворотного зв'язку з метою дослідження суспільної думки.

Соціально-мотиваційний механізм – соціальне та моральне налаштування й готовність учасників взаємодії до розвитку і зміцнення такої співпраці.

Основними принципами взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю повинні бути:

– партнерська рівність – переговорний тип урегулювання розбіжностей і суперечностей, які виникають між сторонами в процесі взаємодії, наявність механізмів і правових інструментів урахування інтересів зацікавлених сторін. Часто взаємодія органів влади і громадськості має здебільшого демонстраційний (з боку органів влади), тип орієнтований на ефект створення позитивного іміджу влади як відкритої, демократичної, налаштованої на діалог із громадянами, а громадські організації не є рівноправними партнерами влади;

– громадська участь – у процесі прийняття рішень мають бути представлені в політичному процесі і враховуватися інтереси всіх верств суспільства;

– адекватне представництво – залучення до взаємодії тих представників громадськості, які безпосередньо зацікавлені у вирішуваному питанні, а також у тих сферах, де їхня участь може бути корисною і плідною;

– сфокусованість на проблемах локального розвитку, на нагальних потребах громад (зокрема органів громадської самоорганізації);

– субсидіарність – політичні рішення мають прийматися на рівні, якомога більш близькому до громадськості;

- відкритість – збільшення доступності, досяжності влади для громадян;
- прозорість – інформування громадськості про всі напрями та результати діяльності органу місцевого самоврядування;
- системність і постійність, що має бути належно зафіксована у відповідних програмах взаємодії, адже вона не може бути ефективною, коли має періодичне і спонтанне спрямування.

### **Висновки**

Визначено, що взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю – це співпраця органів місцевого самоврядування і активних груп чи окремих членів територіальної громади шляхом координації діяльності їх вирішення спільних проблем, спрямована як на забезпечення успішної реалізації функцій і виконанні завдань органами місцевого самоврядування, так і на ефективну реалізацію прав та інтересів членів територіальної громади.

Основними її функціями є: участь громадян у визначенні напрямів самоврядної політики, досягнення порозуміння між органами місцевого самоврядування і всіма пов'язаними з ними суспільними групами, забезпечення реалізації прав та інтересів членів територіальної громади, формування іміджу органів місцевого самоврядування, комунікативна функція.

Залучення громадськості до прийняття рішень у місцевому самоврядуванні в своїй основі потребує не ситуативної, безсистемної та нерідко формальної взаємодії окремих представників територіальної громади з владою (тактичний підхід), а впровадження стратегічного підходу до участі мешканців в управлінні, послідовного використання різноманітних форм, напрямків та механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю, перманентного стимулювання активності та ініціативності членів спільноти, забезпечення якнайповнішої реалізації їх самоврядного потенціалу.

Взаємодія органів місцевого самоврядування і громадськості повинна базуватися на принципах партнерської рівності, громадської участі, адекватного представництва, сфокусованості на проблемах громадськості, субсидіарності, відкритості, прозорості, системності і постійності.

Подальші дослідження мають зосереджуватися на розробці визначення конкретних напрямків взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю.

### **Список використаної літератури**

1. Кожушко С. Взаємодія як філософське й психологічне поняття [Електронний ресурс] / С. Кожушко. — Режим доступу : <http://social-science.com.ua/article/1221>.
2. Теорія управління в органах внутрішніх справ [Текст] : навч. посіб. / за ред. В. А. Ліпкана. — К. : КНТ, 2007. — 884 с.
3. Завальна Ж. Щодо питання врегулювання взаємодії органів публічно влади у договірних формах / Ж. Завальна // Право України [Текст]. — 2010. — № 7. — С. 176—181.
4. Бабінова О. Взаємодія органів державного управління та місцевого самоврядування з громадськістю як предмет теоретичного аналізу / О. Бабінова // Вісник НАДУ [Текст]. — 2004. — № 3. — С. 345—353.
5. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254>.
6. Муркович Л. Особливості взаємодії органів місцевого самоврядування і територіальної громади [Електронний ресурс] / Л. Муркович. — Режим доступу : [http://www.drdu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011\\_03\(10\)/1lmlistg.pdf](http://www.drdu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_03(10)/1lmlistg.pdf).

7. Стойка А. В. Механізми ефективної взаємодії органів державної влади і громадських об'єднань на регіональному рівні [Текст] : автореф. дис. к. держ. упр.: 25.00.02. — Донецьк : Донецький держ. ун-т управління, 2006. — 24 с.

8. Взаємодія з громадськістю в умовах реалізації адміністративної реформи [Текст]. — Івано-Франківськ : Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації, 2012. — 195 с.

9. Там само. — С. 7.

10. Там само. — С. 38.

11. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні [Текст] : навч.-метод. посіб. / ДП “Укртехінформ”. — К. : [б. в.], 2013. — 250 с.

12. Беззубко Л. В. Про деякі механізми взаємодії членів громади з органами місцевого самоврядування / Л. В. Беззубко, О. В. Скопец // Менеджер ДонДУУ [Текст]. — 2007. — № 1(39). — С. 76—81.

*Стаття надійшла до редакції 19.12.2016*

*Схвалена до друку редколегією 29.12.2016*

**L. Polishkevych**

#### **THEORETICAL PRINCIPLES OF INTERACTION BETWEEN LOCAL GOVERNMENT BODIES AND THE PUBLIC**

**The article defines the essence of the concept of interaction between local government bodies and the public and examines its related definitions. The functions of this interaction are investigated and its basic forms, directions and mechanisms are described. The priority principles of the interaction between local government bodies and the public are formulated.**

**Key words: interaction of local government bodies with the public, civil society, public relations, local government bodies, cooperation.**