

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СПІВПРАЦІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ І ГРОМАДИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

### THEORETICAL ISSUES OF COOPERATION OF LOCAL AUTHORITIES AND COMMUNITY IN PRESENT-DAY CONDITIONS

*Метою статті є визначення типів і форм взаємодії громади з органами державної влади та місцевого самоврядування, їх стану й перспектив розвитку в Україні. Розглянуто сучасні моделі побудови дієвого діалогу в громаді відповідно до чинної законодавчої бази України і проаналізовано стан реалізації адміністративно-територіальної реформи в країні.*

**Ключові слова:** соціологія місцевого самоврядування, громада, громадянське суспільство, демократія участі, адміністративно-територіальна реформа, принцип субсидіарності.

*Целью статьи является определение типов и форм взаимодействия громады с органами государственной власти и местного самоуправления, их состояния и перспектив развития в Украине. Рассмотрены современные модели построения эффективного диалога в громаде согласно действующей законодательной базе Укра-*

*ины и проанализировано состояние реализации административно-территориальной реформы в стране.*

**Ключевые слова:** социология местного самоуправления, громада, гражданское общество, демократия участия, административно-территориальная реформа, принцип субсидиарности.

*Object of the article shall be defining the types and kinds of interaction between the community and the state and self-government authorities, their status and prospects for further development in Ukraine, careful consideration is given to the modern models of building meaningful and effective dialogue in the community in accordance with legal framework of Ukraine, the article has analysed the status of administrative-territorial reform implementation in the country.*

**Key words:** notion of local governance sociology, community, civil society, participation democracy, administrative-territorial reform, subsidiarity principle.

УДК 316.75

**Решетов В.М.**

аспірант кафедри соціології управління  
Донецький державний університет  
управління

**Постановка проблеми.** Закриті суспільства характеризуються тим, що люди сліпо вірять у те, що їхнє життя повністю контролюється державою. Від влади очікується, що вона має забезпечувати всі потреби власних громадян, і це сприймається як таке, на що не можна вплинути або чого навіть неможливо зрозуміти. З розвитком демократії прийшло усвідомлення важливості участі громадськості в управлінні державними справами, необхідності забезпечення реальних можливостей для впливу громадян на дії місцевої влади, розвиток і реалізацію планів і програм, розв'язання наявних проблем територій.

Останніми роками в Україні відбулися значні зміни. Місцеве самоврядування набуває реальної сили. Пересічні громадяни перестають бути просто «населенням», що мешкає на певній території, і стають самоврядною громадою, кожен член якої в міру своїх можливостей допомагає становленню добробуту всіх. Для закріплення зазначених змін прийнята Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки відповідно до Указу Президента України від 26.02.2016 № 68/2016. Її головною метою є налагодження ефективної партнерської взаємодії громадськості з органами державної влади й органами місцевого самоврядування для задоволення суспільних інтересів і використання різноманітних форм демократії, участі громад-

ської ініціативи та самоорганізації населення. Для досягнення поставленої мети ця Стратегія передбачає виконання низки завдань, серед яких, на наш погляд, найбільш важливими є активізація комплексних заходів, спрямованих на підвищення громадянської освіти населення щодо можливості захисту своїх прав і вираження інтересів через різні форми демократії участі (консультації з громадськістю, місцеві референдуми, громадські слухання, мирні зібрання, загальні збори громадян, стратегії розвитку громад). Отже, за демократичного врядування влада зацікавлена в налагодженні співпраці з громадою.

**Постановка завдання.** Метою дослідження є визначення типів і форм взаємодії громади з органами державної влади та місцевого самоврядування, їх стану й перспектив розвитку в Україні в процесі демократичного врядування в рамках соціології місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** За В. Буреґою, соціологія місцевого самоврядування – це спеціальна наукова соціологічна теорія, що досліджує закономірності, принципи, форми й методи створення соціальних зв'язків і відносин, які виникають у процесі реалізації прав територіальних громад на вирішення питань, життєво важливих для населення цієї (конкретної) території, а також гармонізації їх з управлінською проблематикою

регіонального й державного рівнів [1]. Місія соціології місцевого самоврядування полягає в пошуку всебічно обґрунтованих соціологічною наукою шляхів для створення соціально адекватної системи управління в суспільстві на основі максимально повної реалізації потенціалу самоорганізації населення конкретних територій [2].

Одним із центральних понять запропонованої теми є термін «грумада». Натепер серед дослідників не існує єдиного підходу до його визначення. Іноді говорять про грумаду як спільноту, постійно або тимчасово об'єднану спільними проблемами чи інтересами, наприклад тих, хто бере участь у зборах, зустрічах, або ж представників етнічних/національних спільнот. Найбільш популярним є визначення грумади як спільноти, яка об'єднана за ознакою спільного проживання в певній місцевості, тобто територіальну грумаду. Наведені два визначення не є взаємовиключними. Люди можуть бути одночасно членами територіальних грумад і спільнот, об'єднаних певними потребами. Як члени територіальної грумади, люди мають певні спільні інтереси, і саме ця спільність інтересів дає їм можливість вирішувати спільні проблеми.

Громадами можуть бути об'єднання громадян за місцем проживання; об'єднання громадян на основі спільних культурних цінностей; об'єднання груп осіб, що мають спільні інтереси чи схожий досвід у грумаді тощо.

В українському законодавстві використовується саме поняття «територіальна грумада», яке є ключовим для розуміння реалізації місцевого самоврядування, його первинним суб'єктом.

Конституція України визнає право самостійно вирішувати питання місцевого значення лише за первинними територіальними грумадами – жителями адміністративно-територіальних одиниць, тобто поселень або населених пунктів (сіл, кількох сіл, селищ і міст).

У статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» подається визначення цього поняття: «Територіальна грумада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр».

Сьогодні фахівці пропонують розширити термін «територіальна грумада» і сформулювати його так (ми теж дотримаємося такого визначення): *територіальна грумада – жителі, що мають спільні інтереси, зумовлені постійним проживанням у межах відповідної самоврядної адміністративно-територіальної одиниці, власні органи місцевого самоврядування, місцевий бюджет і комунальну власність* [3].

При цьому наголосимо, що за цим визначенням грумада повинна мати такі ключові ознаки: спільні риси, що об'єднують людей між собою (місце проживання, етнос, релігія тощо); мережа стосунків і взаємодії в грумаді; колективна дія; сформована ідентичність.

Отже, термін «грумада» стосується конкретних людей, певної території, а також досвіду, соціальних стосунків і прагнень.

Грумада, у тому числі грумада за інтересами, є спільністю, яка здатна самоорганізовуватися для розв'язання наявних проблем, знатна брати на себе відповідальність. За такого підходу виникає очевидний зв'язок понять «грумада» та «громадянське суспільство».

Поняття **громадянського суспільства** також має чимало визначень. Важливо, що громадянське суспільство – це образ, який потребує певних умов для свого втілення, і водночас необхідна умова існування та розвитку особи й суспільства, розвитку демократії. *Громадянське суспільство – це громадськість з активною життєвою позицією, люди, залучені до діяльності ініціативних груп, громадських об'єднань.* Це суспільство, в якому втручання політичної влади в життя громадян зведене до мінімуму: громадяни з власної ініціативи створюють форми економічного, соціального та культурного життя, що відповідають їхнім потребам [4]. Головна риса громадянського суспільства – його відокремленість, незалежність від держави.

Громадянське суспільство передбачає широке коло формальних і неформальних організацій, таких як політичні партії, профспілки, релігійні, неприбуткові організації, благодійні фонди, непрофесійні спортивні асоціації, різноманітні групи взаємодопомоги тощо. Через таке широке коло залучених суб'єктів громадянське суспільство проявляється в різних видах діяльності, у тому числі через спільні дії щодо вирішення наявних проблем, відстоювання й лобіювання прав, участь в обговоренні проектів рішень влади, акцій громадянської непокори, виборчих процесах тощо.

Наведемо й коротко охарактеризуємо основні демократичні принципи діяльності громадянського суспільства:

– **Динамічність.** Через діяльність організацій громадянського суспільства в державі відбуваються відповідні зміни, між державними установами та громадянським суспільством виникають численні стосунки і зв'язки, які постійно змінюються, що сприяє розширенню політичного діалогу між громадянами й державою.

– **Легітимність.** Влада повинна визнавати право громадянського суспільства критично ставитись до її дій, державні органи не ігнорують громадянське суспільство як механізм взаємодії та критичної оцінки.

– **Незалежність.** Влада не може «приватизувати» громадянське суспільство і примусити його працювати виключно для задоволення своїх потреб. Необхідно визнати незалежність організацій громадянського суспільства й «незручності», що можуть з'явитися внаслідок викликів, які суспільство ставить на порядок денний.

– **Врядування.** Влада має визнати, що взаємодія з громадянським суспільством є ще одним механізмом забезпечення демократичних процесів, тому вкрай важливо знайти ефективні інструменти, щоб на постійній основі залучати громадян до процесів належного управління на всіх рівнях.

– **Розширення повноважень.** Наявність постійного діалогу призводить до співпраці влади з громадянським суспільством, при цьому мета полягає в залученні громад у широкому розумінні до більших можливостей діяти і брати на себе відповідальність за втілення в життя змін.

Усвідомлення громадянами своєї ролі, зростання їхньої активності й пошук шляхів забезпечення ефективного управління в нових соціокультурних умовах призвели до становлення поняття «демократія участі» (або «партисипативна» демократія). Демократія участі передбачає налагодження взаємодії органів влади з громадськістю, вдосконалення інформування громадян про стан справ та активізацію широкої участі громадян під час прийняття рішень на всіх рівнях.

Отже, **демократія участі** – це реалізація влади через взаємодію та спільну відповідальність за допомогою свободи слова, відкритої та критичної комунікації, рівного доступу до розмаїття джерел інформації, а також рівності всіх учасників діалогу щодо можливості його ініціювання й проведення. Громадський діалог є необхідною умовою підтримки довіри до органів влади. Він відкриває шлях легітимації рішень, підтримки програм діяльності та власне посадових осіб, мобілізації громадськості на певні дії щодо підтримки дій влади.

Налагодження діалогу змінює й самі владні відносини: від влади «над» до влади «з». Обов'язок органів влади – залучати громадськість до обговорення суспільних проблем і не просто інформувати населення, а обґрунтовувати, пояснювати, пропонувати альтернативні шляхи розв'язання суспільних проблем. Діалог потрібен щодо того, які питання варто порушувати, чи правильно визначені проблеми, які є інтереси й ризики, чи враховані всі альтернативи, як посилити здатність розв'язувати подібні проблеми в майбутньому тощо. Суттєвим є формування загального контексту, в якому люди можуть критично оцінювати події та переглядати свої переконання, мобілізувати себе заради досягнення визначених самим суспільством цілей.

Існує чимало теорій щодо становлення й розвитку взаємодії влади і громадськості. Американська дослідниця Шеррі Арнстейн виділяє вісім умовних рівнів участі громадськості в процесі прийняття рішень – від повної неучасті до запровадження реальної влади громадськості [4]. На думку Ш. Арнстейн, на рівні маніпуляції й терапії громадськості відводиться пасивна підпорядкована роль. Тут органи влади вчать, заспокоюють, переконують населення в правоті своїх дій. На рівнях поінформування, консультування та заспокоєння громадськість отримує можливість чути правду й мати інформацію й мати голос, але відсутні певні гарантії, що рішення влади будуть ухвалювати цей голос. Громадськість сприймається в статистичній ролі, участь вимірюється за кількістю того, скільки людей відповіли на питання, скільки взяли брошури додому тощо. Рівні партнерства, делегованих повноважень і контролю громадськості передбачають активну участь громадян, які отримують реальну можливість приймати рішення спільно з владою за чіткого визначення всіх необхідних процедур. Влада «перерозподіляється» шляхом переговорів між зацікавленими сторонами, і громадськість впливає на процес планування, виконує певні програми, контролює певну діяльність, вимагає звітів. Інший фахівець у сфері розбудови демократії Д. Вілкокс виділяє п'ять рівнів зростаючого контролю представників громадянського суспільства: 1 – інформація, 2 – консультація (інформування щодо наявних проблем, пропонування альтернативних шляхів вирішення та забезпечення зворотної реакції), 3 – спільне прийняття рішень (заохочувати інших ділитися додатковими ідеями й альтернативними варіантами, спільно приймати рішення щодо наступних дій), 4 – спільні дії (групи з різними інтересами налагоджують партнерські стосунки для спільних дій), 5 – підтримка незалежних дій громадськості (допомога іншим зробити, що вони хочуть, можливо, за допомогою залучення різноманітних ресурсів (грантів)) [4].

Сьогодні під час обговорення процесу налагодження взаємодії влади з громадськістю найчастіше використовують підхід, сформульований Організацією з економічного співробітництва і розвитку у 2001 році. Згідно з ним, виділяють три рівні співпраці: *інформування* (надання інформації громадськості загалом або зацікавленим групам чи організаціям, що представляють інтереси тих, на кого відповідна політика потенційно впливає), *консультування* (однобічне отримання інформації від громадськості щодо заздалегідь визначених владою питань) та *активну участь* (саме цей тип взаємодії є принципово двостороннім, відкриває шлях реального партнерства й дає громадськості змогу брати участь у форму-

ванні публічної політики, а також у її реалізації та оцінюванні) [5]. У такому розумінні участь громадськості – це стосунки, що ґрунтуються на партнерстві з органами влади, коли громадяни активно долучаються до визначення процесу і складників формування й розробки політики, а їхні пропозиції враховані в ухвалених рішеннях.

В Україні прийнята низка нормативних документів, якими передбачена достатня кількість різноманітних форм участі громадян у формуванні державної політики. Зокрема, Законами України: «Про об'єднання громадян», «Про соціальний діалог в Україні», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про громадські організації», «Про органи самоорганізації населення», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про волонтерську діяльність», «Про соціальні послуги», «Про доступ до публічної інформації» тощо – нормуються такі форми взаємодії влади і громади, як громадські ради; громадські слухання; громадські ініціативи; консультації; круглі столи; опитування громадської думки; організація громади; соціальний моніторинг; створення коаліцій тощо.

Наявна суспільно-політична криза, яка почалася наприкінці 2013 – початку 2014 років, поставила серйозні виклики для діалогу між представниками державної влади й інституціями громадянського суспільства в Україні, а в окремих форматах фактично звела його нанівець. Дискредитація відкритого діалогу досягла небезпечної межі, зберігаються ризики прийняття хибних рішень і їх небезпечних наслідків, адже ігноруються як ґрунтовні експертні позиції, так і громадська думка. Тому на порядку денному – відновлення хоча б мінімального рівня довіри між обома сторонами, що безпосередньо залежить від здійснення сутнісних перетворень у політико-правовій системі. На думку експертів, цілеспрямоване відсування громадського сектору від важелів впливу на прийняття рішень є вкрай небезпечним, оскільки призводить до спроб розв'язання проблемних питань і конфліктів за правовими межами, одноосібно, без урахування думки суб'єктів громадянського суспільства [6].

Сприяти активному залученню громадян до прийняття рішень, розвитку своєї громади й, урешті-решт, відновити громадський діалог покликана адміністративно-територіальна реформа, яка нині проводиться в країні. Згідно із Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, ця реформа проводиться у два етапи: 1) підготовчий, на якому здійснюється розробка обласними адміністраціями перспективних планів формування територій громад, їх схвалення обласними радами й затвердження Кабінетом Міністрів

України; 2) об'єднання громад відповідно до затверджених перспективних планів. На кінець 2015 року в Україні схвалено обласними радами перспективні плани об'єднання 191 територіальної громади, до складу яких увійшли 975 рад, що об'єднуються. А це становить лише 9% усіх територіальних громад України [7]. Можна стверджувати, реалізація реформи проходить важко й затягується в часі.

На жаль, більшість державних службовців розуміють реформу як перерозподіл між рівнями влади повноважень, функцій, відповідальності й фінансових ресурсів. Але головне призначення влади – створювати умови для реалізації людьми своїх прав та інтересів, для допомоги тим, хто її потребує, і тому в ході реформи повинен бути реалізований головний принцип: «Не люди для держави, а держава для людей».

Окремо варто відмітити європейську вимогу до реформованої влади – додержання принципу *субсидіарності*, за якого забезпечується реалізація якомога більшого обсягу управлінських повноважень на якомога нижчому рівні управління за умови забезпечення належної ефективності.

Досвід інших країн, зокрема Польщі, на який орієнтується нинішня модель реформування місцевого самоврядування в Україні, свідчить, що адміністративну й адміністративно-територіальну реформи треба проводити одночасно. При цьому доцільно розділяти, що перша спрямована на реформування та впорядкування функцій і структур органів управління, а друга – на формування раціональної й ефективної системи територіальної організації життя громад. У Польщі саме територіальну громаду зробили базисом і законодавчо передали їй повноваження та більшу частку ресурсів: там десь 90% проблем вирішуються на рівні територіальних громад. Крім того, Польща за роки реформи місцевого самоврядування із 17 млрд доларів США, витрачених на реформу із центрального та місцевих бюджетів, а також із міжнародних фондів і європейських інституцій, значну частину коштів витратила на просвітницьку роботу – на тренінги, семінари, навчання з розробки стратегій. Це зроблено для того, щоб люди розуміли, що реформи дадуть і в якій формі будуть ефективними.

**Висновки з проведеного дослідження.** Ефективна співпраця місцевої влади і громади в сучасних умовах повністю залежить від активної позиції кожного члена громади. Активну громадянську позицію треба демонструвати не тільки під час виборів депутатів місцевих або Верховної рад, а й постійно брати участь у формуванні та реалізації місцевої політики. Саме ця співпраця має забезпечити позитивну динаміку розвитку й, зрештою, підвищити на-

явні соціальні стандарти, сприяти покращенню інфраструктури та добробуту людей.

Одним із головних викликів для України сьогодні є ефективне проведення адміністративно-територіальної реформи, яка дасть змогу передати громаді права й ресурси для вирішення місцевих проблем і розвитку.

На підставі попередньої оцінки стану реалізації адміністративно-територіальної реформи можна визначити основні положення щодо участі громадськості в процесі добровільного об'єднання територіальних громад, до яких варто зарахувати такі:

1. Об'єднання громад має проводитись добровільно з урахуванням думки членів територіальних громад.

2. Основний механізм, за допомогою якого найбільш точно можна визначити позицію членів територіальних громад щодо такого об'єднання, – місцевий референдум.

3. Обов'язково має враховуватись принцип відкритості, прозорості та громадської участі.

4. Проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи з можливим залученням громадських об'єднань.

5. Проведення обов'язкових громадських обговорень у процесі добровільного об'єднання територіальних громад.

6. Можливість залучення представників громадськості, органів самоорганізації населення в процес розроблення, внесення змін до перспективного плану.

7. Створення робочих груп із розроблення проекту перспективного плану із залученням громадськості, органів самоорганізації населення.

8. Проведення консультацій із суб'єктами господарювання та їхніми громадськими об'єднаннями, представниками територіальних громад з питань розроблення проекту перспективного плану й унесення до нього змін.

Отже, проблема інституціоналізації ініціативних груп громадян у процесі проведення адміністративно-територіальної реформи залишається важливим напрямом досліджень. Не менш важливою проблемою залишається налагодження дієвого контролю громадськості за здійсненням державної політики на місцевому рівні.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бурега В.В. Социально-адекватное управление: концептуализация модели: монография. Донецк: ДонГУУ, 2005.

2. Бурега В.В. Социология государственного управления: монография. Донецк: ООО «Східний видавничий дім», 2012. 168 с.

3. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії «громадянське суспільство». Львів: Літопис, 2000. 319 с.

4. Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. Гражданские традиции в современной Италии. Москва: Ad Marginem, 1996. 287 с.

5. Браун П. Посібник з аналізу державної політики. Київ: Основи, 2000. 243 с.

6. Цілі розвитку тисячоліття. Київ, 2015. URL: <http://ukraine2015.org.ua/tsili> (дата звернення: 20.09.2018).

7. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: загальні тенденції, регіональні особливості: аналітична доповідь. Київ: НІСД, 2014. С. 37–43. URL: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/grom\\_susp-bdf01.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/grom_susp-bdf01.pdf) (дата звернення: 20.09.2018).