Портнова Г.О. УДК 330

УЧАСТЬ ГРОМАДЯН В ПРОЦЕСІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВОЮ

*Аннотация. В статье проанализирована тенденция сотрудничества между государственным и общественным сектором Украины, в частности, по вопросам общего формирования и развития государственной политики на местном уровне. Доказано, что общественные организации могут влиять на формирование и развитие государственной политики, и большинство украинских общественных организаций являются региональными.*

*Ключевые слова: граждане, общественные организации, государство, региональный уровень, местное самоуправление.*

*Анотація. В статті проаналізовано тенденцію співробітництва між державним та громадським сектором України, зокрема, з питань спільного формування та розвитку державної політики на місцевому рівні. Доведено, що громадські організації можуть впливати на формування та розвиток державної політики, і більшість українських громадських організацій є регіональними.*

*Ключові слова: громадяни, громадські організації, держава, регіональний рівень, місцеве самоврядування.*

*Summary. In the article there is analyzed the tendency of collaboration between the state and public sector of Ukraine, in particular, on questions of the general forming and development of public policy at local level. It is proven that public organizations can influence forming and development of state policy, and the most Ukrainian public organizations are regional.*

*Keywords: citizens, public organizations, state, regional level, local self-government*

Актуальність. Демократія відрізняється від інших політичних систем саме рівнем участі громадян в процесі управління, що не закінчується кабіною для голосування, а проявляється у поточній діяльності. Дослідження рівня місцевого самоврядування, а саме поглиблення співпраці громадських організацій і органів міської виконавчої влади в обговоренні проектів рішень є важливим чинником формування громадянського суспільства та соціально-економічного розвитку регіонів України. Аналізуючи українські реалії, експерти зазначають, що протягом останніх років активізувалося співробітництво між державним та громадським сектором, зокрема, з питань спільного формування та розвитку державної політики на місцевому рівні. Взагалі, громадські організації можуть впливати на формування та розвиток державної політики передусім на місцевому рівні, на національному ж основними гравцями залишаються впливові політичні та бізнесові структури. Це є результатом недостатньої розвиненості третинного сектору (зокрема, для українського третинного сектору на даному етапі характерна відсутність інтеграційних структур національного рівня, спроможних забезпечити суттєвий вплив на державну політику, недостатній обсяг відповідного досвіду конструювання міжсекторних партнерств, проблеми відкритості громадських організацій, що відображають їх певну незахищеність від втручання зовні), щоб мати значний авторитет серед представників державної влади та громадськості взагалі. Важливим є недостатній рівень довіри громадян до громадських організації, що, у свою чергу, пов’язано із нерозвиненістю третинного сектору в Україні, та досі невисоким рівнем громадянської свідомості українців, що звикли розглядати державу єдиним реальним і можливим захисником своїх інтересів, низьким рівнем знань про роль і значення громадських організацій.

Аналіз останніх публікацій довів, що проблемам, які висвітлюються в цій статті присвячено небагато наукових праць. Так, розвиток громадянського суспільства в Україні досліджують Я. Шара й І. Підлуська [1], В.Кравчук оцінює діяльність громадських організацій в громадянському суспільстві [2], М.Цимбалюк вважає, що особистість є головною умовою існування громадянського суспільства [3]. Однак, в науковій літературі відчувається певний нестаток праць відносно дослідження різних аспектів участі громадян в управлінні державою.

Таким чином, **метою** статті ставиться теоретичне обґрунтування доцільності, напрямів розвитку і посилення участі громадян в процессі управління державою.

**Виклад основного матеріалу статті.** Підкреслимо, що принцип поширення влади органів місцевого самоврядування є територіальний. І місцева влада має певні завдання перед громадянами, серед яких гарантування та створення можливості доступу до послуг, які відповідають на потреби даної спільноти, шляхом забезпечення реалізації основних послуг, розвитку методів реалізації послуг та пошуку інформації про нові потреби, забезпечення безвідмовності діяльності системи надавання послуг. Певна традиція самоврядування, зрештою правно обґрунтована, вказує на головні сфери, у яких локальна влада реалізовуватиме завдання перед громадянами, тобто підтримання на відповідному рівні умов життя громадян, розвитку громадської культурної діяльності на користь громадян та забезпечення громадського порядку. Одним із завдань громадських організацій, поряд із їх основною діяльністю є моніторинг, контроль за державними службами, які реалізують визначені завдання у різних сферах політичного та суспільно-економічного життя.

Як зазначають експерти [1], передумови поглиблення та розвитку такої співпраці, передусім на місцевому рівні, в Україні пов’язані із тим, що надзвичайно великі повноваження надано органам місцевого самоврядування, особливо у соціальній сфері. Але, одночасно, ці органи не мають достатнього фінансового забезпечення та відповідної кількості кваліфікованих працівників відповідних місцевих служб. Приватизація об’єктів медицини, освіти та культури законодавчо заборонена, а надання платних послуг у комунальних закладах конституційно обмежено, хоча це не звільняє місцеву владу від зобов’язань перед громадою у забезпеченні відповідними медичними, освітніми та культурними послугами. Також важливою передумовою поглиблення співпраці є прийняття нового бюджетного кодексу, згідно з яким фінансування органів районного самоврядування здійснюватиметься без посередництва обласних органів місцевого самоврядування [4; 5].

Громадські організації є серйозним партнером у визначенні стратегій локального розвитку, зокрема розвитку міст, районів тощо. Кожне місто, район повинні мати стратегічний план розвиту, що враховував би інтереси членів громади. Залучення громадських організацій є надзвичайно важливим як на етапі стратегічного планування, так і в процесі реалізації вироблених програм, адже для того, щоб певна програма чи проект були адекватної до реальної ситуації, слід врахувати інтереси представників усіх сегментів громади та забезпечити механізми участі громадян в їх обговоренні, реалізації та моніторингу виконання. Щоб стати дієвим механізмом використання позитивного потенціалу економічної та політичної активності в місті, зазначає Соскін [6, с.37], стратегічний план його розвитку повинен складатися з таких пріоритетних програм: розбудова інфраструктури міста, забезпечення зайнятості населення, поліпшення рівня комунальних послуг, стимулювання ділової активності, містобудування, раціонального та ефективного використання землі, кадрового забезпечення (підготовки та перепідготовки кадрів) та ін. Тобто подібні програми мають бути розробленими в результаті тісної взаємодії та конструктивного діалогу всіх секторів економіко-господарського комплексу і різних гілок влади.

Аналізуючи досвід співпраці органів місцевої влади та неурядових організацій, дослідники виділяють такі організаційні форми співпраці (під поняттям форма співпраці розуміються підрозділи чи окремі працівники органів, на яких покладено обов’язки взаємодії з організаціями третинного сектора, а також різноманітні ради, комітети та ін., учасниками яких є представники двох зазначених сторін), що можуть бути використанні на рівні місцевого самоврядування [3]:

1. "Галузеві" підрозділи, що здійснюючи підготовку та реалізацію програм, проектів та заходів в профільних сферах (соціальний захист населення, освіта, культура тощо), мають взаємодіяти із громадськими організаціями, що працюють у відповідному напрямі, здійснювати розміщення серед соціального замовлення. Має сенс, зазначають дослідники [2], передбачити і прописати обов’язки щодо такої взаємодії в документах, які регламентують діяльність галузевих підрозділів органів державної влади та місцевого самоуправління.

2. Спеціально орієнтовані на громадські організації підрозділи державних та муніципальних органів, основним завданням яких є налагодження конструктивної співпраці органів державної влади та місцевого самоуправління з неурядовими організаціями. Такі підрозділи можуть стати лобістами інтересів третинного сектора, ініціюючи підготовку та прийняття спеціальних законодавчих та нормативних актів (наприклад, законів про благодійну діяльність у відповідному регіоні, соціальне замовлення), відстоюючи інтереси незалежних некомерційних організацій під час вирішення питань оподаткування, розробки й реалізації державних та муніципальних програм, проектів і т.п.

Інші автори вважають [6], що склад та характер організаційних форм другого типу залежать від кількості та різноманітності організацій третинного сектора в регіоні, що визначається його масштабами та економічним потенціалом. Тобто із збільшенням кількості та різноманітності складу діючих на певній території громадських організацій ускладнюються і організаційні форми їх взаємодії з відповідними державними та муніципальними органами.

Із збільшенням кількості та різноманітності громадських організацій на території певного регіону відбуваються відповідні перетворення:

зростає роль галузевих форм організації взаємодії державних та муніципальних органів із третинним сектором

загальні форми, тобто такі, що охоплюють усі громадські організації району або всі організації, що займаються певним видом діяльності, змінюються на представницькі форми, тобто такі, учасниками якої є представники третинного сектору або ж галузевої групи організацій.

постійні форми доповнюються радами, слуханнями, що скликаються за необхідністю для розгляду визначених питань спільного інтересу.

Завданням таких організаційних форм можуть бути:

взаємоінформування органів державної влади чи місцевого самоврядування та організацій третього сектору про основні напрями соціально-економічної політики регіону та діяльності цих організацій;

розгляд та обговорення проектів відповідних законів та інших нормативно-правових актів, пропозицій щодо внесення змін до чинної законодавчої бази, в тому числі і такі, що були підготовлені громадськими організаціями;

обговорення і обґрунтування фінансової підтримки третинного сектора органами державної влади та місцевого самоврядування, механізмів її здійснення (умов, порядку проведення конкурсів на отримання субсидій);

розгляд та обговорення проектів державних та муніципальних програм, механізмів залучення незалежних некомерційних організацій до їх розробки та реалізації (умов, порядку проведення конкурсів на розміщення соціального замовлення, фінансування програм та проектів громадських організацій) і участь в організації та проведенні конкурсів;

аналіз результатів діяльності організацій третинного сектору в розробці та реалізації різноманітних соціальних програм;

дослідження і оцінка актуальних проблем функціонування та розвитку третинного сектору в регіоні, взаємодії держави та муніципальних органів із незалежними некомерційними організаціями й інші подібні завдання.

В цілому можна відмітити низку переваг для органів місцевого самоврядування відносно залучення громадян, оскільки місцеве самоврядування зацікавлене отримати інформацію від громад-клієнтів, щоб надати бажані для них послуги на потрібному рівні. Під залученням, в цьому випадку, пропонується розуміти засіб, за допомогою якого можна не тільки почути думку громадян, а й надати їм можливість впливати на прийняття рішення. Залучення громадськості не гарантує, що будь-яке рішення буде прийняте в результаті консенсусу, але відкритість процесу прийняття рішень і можливість для громадян висловити власну думку та вплинути на результати додає легітимності прийнятим рішенням та позитивно впливає на розвиток громадянської свідомості. Розуміння, що місцева влада погоджується на певні компроміси, часто спричиняє появу нових партнерських зв’язків та підвищує рівень самостійності, тобто групи громадян починають самостійно працювати для вирішення своїх проблем.

Залучення громадян особливо важливе для рішень, які:

значно впливатимуть на громаду. Завжди, коли людина чи група людей в громаді вважають, що щось можна втратити чи набути через рішення органу місцевого самоврядування, воно стає важливим для них;

позначаться на деяких громадянах більше за інших. В даному випадку метою залучення громадян є уникнення конфліктів;

вплинуть на певні інтереси. Залучення громадян до прийняття рішень, передусім тих, на чиї інтереси це рішення вплине найбільше.

Існує два рівні залучення громадськості до роботи органів місцевого самоврядування. Перший –

налагодження ефективного механізму обміну інформацією між членами громади та органом місцевого

самоврядування, і другий – залучення громадян до прийняття рішень та розв’язання проблем.

Перший рівень є потрібним, оскільки розвиток економіки і суспільства унеможливлюється без освіченого населення. Надання точної і вчасної інформації є важливим елементом демократичного суспільства. Перший крок до громадянської свідомості є адекватним і вчасним інформуванням населення. Одночасно орган місцевого самоврядування зацікавлений в отриманні інформації від громади про проблеми, які виникають, про суспільну думку, реакцію на політику та програми, впроваджувані органом місцевого самоуправління. Тому обраним урядовцям особливо необхідно поширювати інформацію про муніципальні послуги та збирати від громадян інформацію про проблеми та потреби громади. Для широкого інформування і спілкування з громадянами місцеве самоврядування повинно користуватися перевагами усіх засобів масової комунікації.

Розглянемо зворотній процес, тобто отримання інформації від громадян. Часто основою залучення громадськості вважають засідання громадських комітетів і громадські слухання, але вони не можуть виступати в ролі єдиного механізму участі громадян, оскільки такі засідання та слухання як правило відвідуються невеликою кількістю людей, і без інших механізмів забезпечення участі громадян неможливо встановити, виразниками якої точки зору є присутні на засіданні (точки зору цілої громади чи певної активної меншості). До того ж формат засідання, куди залучено велику кількість людей, що є виразниками різних поглядів на проблему, дозволяє проаналізувати стан справ, сформувати адекватне уявлення того, що відбувається, окреслити проблемні області, але не зовсім підходить для розв’язання проблеми, визначення завдань, планування конкретних практичних кроків. Тому доповнюючи загальні засідання, призначені для цілої громади, місцева влада може провести низку зустрічей із невеликими групами громадян. На таких заходах може одержати слово більша кількість людей. Важливо також, аби громадяни знали, що робитимуть з тією інформацією, яку вони надали. Посадовці органів влади мають своєчасно звертатися до громадян із повідомленнями, що саме було почуто від громадян, якою буде реакція на почуте, і який результат воно надасть опрацюванню певного питання. Адже основним мотивом, який спонукатиме громадян до участі, є сподівання вплинути на результат. Для визначення ступеню адекватності думки, висловленої під час громадського слухання, реальній позиції громадян (адже жодні засідання не залучать усіх громадян до обговорення) можуть застосовуватися така форма збору інформації як письмова анкета, розіслана усім членам даної громади, чи опитування громадської думки, здійсненні за довільною вибіркою опитуваних. Однак, анкетування та опитування громадської думки не є універсальним інструментарієм і можуть бути використаними швидше для збору кількісних, а не якісних даних.

Другим рівнем є залучення громадян до прийняття рішень та розв’язання проблем. Одним із поширених методів такого залучення є робота через консультативні ради чи цільові групи. Консультативні ради є новим явищем для країн Східної Європи. Вони знайшли широке застосування у Словаччині та Польщі, особливо в роботі над питаннями, що пов’язані з економічним розвитком. В Угорщині перша консультативна рада створена в 1997 році з метою пошуку місця для муніципального звалища відходів [6].

Громадським консультативним групам може бути доручено виконання багатьох завдань: аналіз комплексних заходів та їхнього виконання (таких, як бюджетна робота), розробка і надання рекомендації місцевій раді, інформування громади про нову послугу або зміну тієї, що вже існує, аналіз планів розвитку чи допомога у планування економічного розвитку – а завдяки, і першому, й другому забезпечення відповідності планів прагненням громадян. Громадським групам під силу й вироблення пропозицій щодо того, як потрібно надавати нову послугу чи як побудувати новий нормотворчий документ. Цільова група є окремим різновидом консультативної групи. Здебільшого консультативні групи створюються на весь час, упродовж процесу вироблення рішення. А цільова група зазвичай виконує своє конкретне завдання й після цього припинає існування. Завдяки консультативним та цільовим громадським групам можна віднаходити новаторські й практичні рішення з багатьох питань стосовно життя громади. Такі групи є вагомими помічниками органам місцевого самоврядування. Дієві консультативні ради формуються з громадян, що виражають широкий спектр позицій, та представників різних прошарків населення. Подібно консультативним радам, цільові групи можуть скликатися для збирання більшої кількості інформації з того чи іншого питання або детальнішого вивчення певної проблеми. Для формування особового складу цільових груп може бути максимально застосовано принцип довільного добору кандидатів з представників кожного суспільного прошарку, що надасть змогу уявлення про думку всіх таких прошарків, або інший підхід – членами цільової групи стають ті громадяни, що, як вважається, здатні найкраще зрозуміти суть рішення, чи громадяни, на яких це рішення найбільше позначиться. Основне, в чому полягає цінність цільової групи, – не в можливості встановлювати, яка кількість людей дотримується тієї чи іншої думки, а в можливості передбачати емоційну реакцію. Окрім усього, цільові групи можуть бути інструментом, використовуваним для виконання специфічного завдання, для класифікації проблем громади за рівнем їхньої пріоритетності чи для оцінки альтернативних варіантів розміщення громадських організацій.

**Висновки.** Дослідження довело, що в Україні спостерігається позитивна тенденція до налагодження співробітництва між державним та громадським сектором, зокрема, з питань спільного формування та розвитку державної політики на місцевому рівні, де напрацьовано конкретні способи, форми, механізми співпраці та залучення громадян як на стадії обговорення певної проблеми, вироблення спільної програми, так і на стадії її втілення. Однак, громадські організації можуть впливати на формування та розвиток державної політики передусім на місцевому рівні, на національному ж основними гравцями залишаються впливові політичні та бізнесові структури. Одночасно, абсолютна більшість українських громадських організацій є регіональними.

Подальші дослідження в цій області автор планує присвятити розробці відповідного інструментарію поглиблення співпраці громадян і органів державної влади, яка має за мету підвищення ефективності управління державою на підставі залучення населення до процесу прийняття рішень.

Джерела та література:

1. Розвиток громадянського суспільства в Україні / уклад.: Я. Шара, І. Підлуська та ін. – К., 2002 – 59 с.

2. Кравчук В. Громадські організаціі в громадянському суспільстві / В. Кравчук // Підприємництво, держава та право. – 2003. – № 9.

3. Цимбалюк М. Особистість як головна умова існування громадянського суспільства / М. Цимбалюк // Підприємництво, держава та право. – 2004. – № 2.

4. Бюджетний Кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.

5. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 № 280/97-ВР (Редакція станом на 06.12.2012) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.nau.ua/doc/?code=280/97-%C2%D0.

6. ЄС і місцеве самоврядування: досвід вишеградських міст та українська перспектива / за аг. ред. О. І. Соскіна. – К. : Вид-во "Інститут суспільної трансформації", 2008. – 56 с.