

УДК 352.075.1

Була С.П. (Львів)

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПЕРЕДУМОВИ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

Анотація: В статті визначено організаційні фактори становлення локальної демократії України, до яких належать демократичні цінності, що притаманні політичній культурі українців та механізми локальної демократії, які сьогодні реалізуються в Україні.

Ключові слова: локальна демократія, місцеве самоврядування, політична культура, цінності, громадські слухання, соціальне замовлення, громадські консультації, органи самоорганізації населення.

Постановка проблеми. Громадяни держави у своєму щоденному житті найчастіше мають справу з місцевою владою, саме вона служить індикатором ефективності влади та системи управління в цілому. Місцеве самоврядування має справу з найближчими для громадян проблемами, мешканці відповідних територіальних громад найкраще обізнані і можуть самостійно формулювати власні потреби. Окрім того, місцеве самоврядування певним чином виконує роль інституту політичної соціалізації, адже політичний досвід здобувають, спілкуючись з органами місцевого самоврядування. Саме тому, належне функціонування місцевого самоврядування становить основу у системі здійснення влади, визначає ставлення громадян до держави, дає можливість виробити демократичні цінності та навички політичної діяльності.

Трансформаційні процеси, які мають місце в Україні, започаткували також становлення системи локальної демократії на рівні органів місцевого самоврядування. Локальна демократія відіграє важливу роль у стабілізації політичної системи. Становлення дієвої громадянської самоорганізації спроможне забезпечити легітимність владних інститутів і представництво суспільних інтересів, що сприятиме подальшому демократичному розвитку держави. Однак, розвиток дієвої системи локальної демократії неможливий без належних нормативних та організаційних умов та працюючих механізмів реалізації законодавчих норм у сфері розвитку локальної демократії – як на загальнодержавному так і на місцевому рівні.

Саме тому, у цій статті ставимо за мету з'ясувати організаційні фактори становлення локальної демократії. Саме реалізація цього завдання на сьогоднішній день в багатьох регіонах України залишається найбільш актуальною проблемою.

Локальна демократія та місцеве самоврядування є об'єктом наукового інтересу, адже вагомість цих феноменів для політичного життя країни надзвичайно велика. Цій проблемі приділяли увагу М. Лендшел, Варналій З. С, Бабінова О. О., Бойко-Бойчук, Батанов О., Матвієнко А., В.Куйбіда, Трачук П.А., Місюра, Дробот та інші.

Виходячи з мети цієї розвідки, об'єктом виступає система місцевого самоврядування та трансформаційні процеси у ній, предметом дослідження є фактори становлення локальної демократії як форми організації системи місцевого самоврядування в Україні.

Система локальної демократії передбачає тісний взаємозв'язок між громадянином та владою, можливість громадян активно залучатися до процесів прийняття рішень, впливати на порядок денний органів місцевого самоврядування, створення відкритого та відповідального суспільства. Однак, для становлення системи локальної демократії залежить від ціннісних передумов. Політичні цінності є своєрідними орієнтирами для

розвитку суспільства, вони визначають схильність чи навпаки неприйняття певних форм політичної організації.

Демократична політична культура є результатом формування демократичних інститутів. Загальні показники рівня демократичності суспільства характеризуються частковими показниками, для яких збираються дані на такі запитання:

- наскільки поширена політична участь у всіх її формах, наскільки вона репрезентує різні сегменти суспільства, а також наскільки вона обмежується соціальними, економічними та іншими чинниками;
- наскільки традиції і культура суспільства підтримують основні демократичні принципи народного контролю та політичної рівності;
- наскільки народ довіряє здатності політичної системи розв'язати основні проблеми суспільства і свої спроможності впливати на цей процес [1].

Л. Даймонд відмічав, що говорити про політичну культуру нації можна, якщо розуміти її як суміш чи рівновагу різних субкультур в межах однієї країни; різниця між основними культурними стереотипами часто більша в межах однієї нації, аніж між ними [2, с.884-885].

М. Лендвел вважає, що «політична культура є показником консолідації демократії у певному суспільстві, а політико-культурні прояви на локальному рівні громад – індикатор стану локальної демократії» [1].

Для української політичної культури характерною є полісуб'єктність. У незалежній Україні, особливо останнім часом, кількість суб'єктів, носіїв активістського типу політичної культури, значно зросла, оскільки змінилась роль громадських організацій, функціонує багатопартійна система та зріс рівень політичної культури громадян. Проте, якість суб'єктів політичної діяльності, рівень демократизації політичної культури залишається недостатнім через малі показники інформованості та залучення населення до політичного

життя, а поряд з тим відчутна незначна готовність самого населення до нелегітимних форм соціального протесту, що в демократичних умовах є ознакою належного рівня політичної культури [3, с. 5-6].

У демократичних західноєвропейських державах найбільш поширеними є такі форми співпраці громадськості та влади: інформування громадськості, консультації, громадські дорадчі комітети, круглі столи опитування громадської думки, фокус-групи, громадські слухання, збори громадян.

Новою формою взаємодії з громадськістю для органів місцевого самоврядування стало створення громадських дорадчих комітетів. Вона лише зараз починає використовуватись у нашій державі, але результативність цієї форми дуже висока. На місцевому рівні громадські дорадчі комітети підвищують як якісний, так і кількісний виміри участі громадськості в місцевому управлінні, будуючи таким чином місток довіри між владою та громадянами та посилюючи громадянське суспільство; надають для влади конкретні та видимі методи реалізації зобов'язання влади перед громадськістю бути прозорою та повністю демократичною; є механізмом залучення технічних навичок та думки громадськості для вирішення проблем місцевого управління; є джерелом нових думок, ідей, можуть допомогти знизити напругу та деполітизувати процес управління [4]. Громадські дорадчі комітети, перш за все, сприяють взаємодії та взаємовпливу ради та громадськості, допомагають їм спільно знайти шляхи вирішення проблемних питань та спільно розробити подальшу політику місцевого розвитку.

Опитування громадської думки також має суттєве значення. Воно буває декількох видів: інтерв'ю безпосередньо; інтерв'ю за телефоном; опитування поштою тощо. Також воно поділяється на опитування експертів або ключових інформантів; опитування споживачів послуг; опитування широкого загалу населення тощо.

Важливими є і такі форми взаємодії ради з громадськістю, як громадські та громадсько-професійні експертизи проектів та

програм, інших місцевих програм соціально-економічного розвитку. На місцевому рівні громадські та громадсько-професійні експертизи мають велике значення під час розроблення програм соціально-економічного розвитку території. Громадська експертиза здійснюється, як правило, представниками громадських рухів та об'єднань.

Громадські слухання здебільшого є офіційним засіданням місцевого органу влади щодо проведення певного заходу чи вирішення певної проблеми, що стосується всієї громади і її вирішення є неминучим. Після подій 2004-2005 р. ця форма постає як громадська ініціатива, що дає можливість територіальній громаді впливати на хід важливих для неї справ. Громадські слухання є ключовим інструментом обговорення рішень, які приймаються місцевою владою. Посадові особи повинні прислухатись до пропозицій громадян, їхні коментарі та виступи мають ретельно аналізуватися при прийнятті рішень, оскільки такий принцип є важливим для створення атмосфери легітимності й успіху громадських слухань.

Досить важливим елементом локальної демократії є діяльність первинних ланок самоврядування – квартальних, вуличних, будинкових комітетів, що в сучасному лексиконі місцевого самоврядування отримало назву «органи самоорганізації населення». Органи самоорганізації населення – це громадська представницька форма місцевого самоврядування. Вони утворюються населенням мікротериторії (мікрорайону, житлового комплексу) для самостійного вирішення, під свою відповідальність вирішення питань місцевого значення виходячи з інтересів населення відповідної території на основі законів та прийнятих відповідно до них локальних нормативних актів, із використанням власних та залучених матеріальних і фінансових ресурсів [5, с. 7]. Органи самоорганізації є самостійною ланкою локальної демократії, яка має свої завдання, цілі, функції і повноваження. Органи самоорганізації як частина місцевого самоврядування для територіальних громад, її органів та посадових осіб є сер-

йозною опорою у розв'язання багатьох місцевих проблем. Хоча вони і створюються з дозволу місцевих рад, однак виключно за ініціативою місцевих жителів на основі їхнього добровільного волевиявлення. їх поява не є обов'язковою, бо ініціатива іде знизу, від самого населення [5, с.7]. Серед основних завдань таких утворень – це організація дозвілля, проведення робіт з благоустрою, озеленення та утримання у належному стані дворів, вулиць, площ, здійснення контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами та організаціями, участь при розгляді скарг і пропозицій громадян, оперативного волевиявлення громадської думки щодо рішень органів влади і управління, які входять з клопотанням до відповідних органів державної влади про надання допомоги інвалідам, малозабезпеченим громадянам, та іншим особам, які потребують соціальної допомоги Деякі великі міста України вже мають певний досвід роботи по утворенню органів самоорганізації населення, але часовий період їх функціонування ще невеликий, тому аналізувати ефективність його мабуть ще зарано, оскільки вони ще не дістали суспільної підтримки щодо вирішення питань місцевого значення, не стали рушійною силою в удосконаленні та розвитку системи місцевого самоврядування, а тому самоорганізація населення залишається затребуваною самою системою місцевого самоврядування України.

Що стосується зборів громадян, то вони дають змогу територіальним колективам обговорювати питання місцевого значення та ухвалювати владні рішення. Вони є важливим засобом участі громадян у здійсненні різноманітних самоврядних функцій, виступають методом підвищення рівня відповідальності у здійсненні місцевого самоврядування, вираження ініціативи, підвищення політичної культури. Одночасно вони служать засобом громадського контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування [6, с.137]. Загальні збори можуть проводитись на рівні своєрідних «мікрогромад» – будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів всередині села, селища, міста. Загальні збори висту-

пають вищим органом влади по відношенню до будинкових, вуличних, квартальних комітетів, які їм підзвітні і підконтрольні.

У демократичному суспільстві саме громадськість планує роботу органів державної влади; опікується системою взаємодії з владою проводить моніторинг громадської думки; налагоджує і підтримує двосторонні відносини між владою і громадськістю; здійснює повне і своєчасне інформування громадськості про дії влади. Саме громадська участь дає можливість говорити про громадський контроль та партнерство. Громадська участь особливо важлива в контексті розв'язання локальних проблем

Йдеться про ініціативу як про рушійну силу трансформування особистих інтересів громадян в інтереси громади. А інакше кажучи, про зацікавленість членів громади в облаштуванні свого життя, відстоюванні і захисті власних прав у контексті реалізації соціально-економічних, побутових, культурних інтересів усієї громади [7, с.308]

В Україні є певний досвід активної співпраці органів місцевого самоврядування з населенням. Це є прикладом реального та дієвого місцевого самоврядування, проте зазначене ще не стало постійною практикою для всіх органів місцевого самоврядування в нашій державі. На жаль, не всі адміністративно-територіальні одиниці України використовують можливості, надані вітчизняним законодавством. В основному це стається з таких причин:

- небажання органів місцевого самоврядування та їх представників співпрацювати з населенням;
- відсутність законодавчого зобов'язання органів місцевого самоврядування спільно з громадськістю вирішувати всі важливі питання, що виникають;
- хвилювання з боку органів місцевого самоврядування, що громадськість через свою участь уповільнить процес прийняття рішень;
- необізнаність громадськості, відсутність у більшості населення конкретних знань про діяльність місцевих рад, їх

обов'язків перед громадою; своїх прав та обов'язків; знання законодавства тощо [8].

Суспільна самодіяльність у місцевому самоврядуванні виступає як одна із засад його виникнення як системного суспільного явища і функціонування як організаційно структурованого інституту. Вона поєднує в собі реалізацію всіх трьох складових місії місцевого самоврядування та найвиразніше серед них – децентралізацію управління.

Якщо самоорганізація через процеси самозародження, самозбереження та саморозвитку забезпечує виникнення самоврядування як форми співіснування громадян (системного суспільного явища) і функціонування його як організаційно-структурованого інституту, що реалізують складову місії місцевого самоврядування з організації життєдіяльності на місцевому рівні, то суспільна самодіяльність через дотримання у своєму здійсненні демократичних цінностей та принципів, творчу енергію та відповідальність населення за місцем проживання. Як вважає Г. Атаманчук, вона надає локальній демократії ознак форми реалізації прав і свобод людини і громадянина [9, с. 133]. Отже, ініціатива, самоорганізація та суспільна самодіяльність як складові здійснення локальної демократії є категоріями громадянського спрямування. Темпи їх формування, які залежать від стану розвинутої громадянського суспільства, можуть значно уповільнюватися. На думку І. Дробота, варто до цього процесу залучати державу, тобто для прискорення формування ініціативи, самоорганізації та суспільної самодіяльності слід використовувати певні стимулюючі засоби. У цьому аспекті відомі науці декілька мотиваційних підходів, однак найефективнішим є формування названих складових через розвиток власності, а в контексті формування індивідуальної і в позитивному сенсі наступальної ініціативи, природної самоорганізації та суспільної самодіяльності – розвиток приватної власності. Йдеться про власність, яка приносить власнику певний прибуток, створює добробут і одночасно формує

у нього відчуття економічної незалежності. Особистої гідності і суспільної свободи, яка, у свою чергу, формує соціальну основу місцевого самоврядування – середній клас як активну складову громадянського суспільства [10, с. 153]. Ще однією проблемою для України є збільшення кількості громадських організацій а також розширення сфер їхньої діяльності включаючи фіктивну і формальну діяльність чималої долі з них. Багато громадських об'єднань створюються з метою задоволення приватних інтересів, а із втратою цими інтересами актуальності фактично припиняється і їхня робота. Проте, саме громадські організації можуть ефективно впливати на створення громадської думки та спроби змінити ставлення громадськості до негативних соціальних явищ у суспільстві.

Таким чином, саме ці три категорії – ініціатива, самоорганізація та суспільна самодіяльність вказують на сутнісну відмінність між здійсненням самоврядування і державного управління.

Інститути безпосередньої демократії забезпечують широку участь населення у локальній демократії, сприяють розширенню громадської ініціативи, зростанню соціальної активності жителів територіальних спільнот. Зазначені форми взаємодії влади з громадськістю вже широко використовуються в Україні, однак вони потребують вдосконалення. Мета та завдання спільної діяльності мають бути зрозумілими, прозорими і чітко визначеними як для представників влади, так і для громадськості. Разом з цим встановлюються і певні зобов'язання для обох сторін. Зобов'язання представників ради в процесі цієї роботи – враховувати, записувати всі пропозиції громадськості і звітувати перед населенням про результати. Це є особливо важливим, коли рада прагне зробити процес прийняття рішень більш прозорим [11].

Доцільно зазначити про необхідність встановлення певних часових меж та терміни участі громадян у спільному з радою вирішенні проблем, оскільки розуміння населенням своєї ролі арбітра, призначеного керувати, розв'язуючи ту чи іншу проблему, може цілковито відрізнятись від його реальних можливостей

і повноважень, тобто процес може вийти за межі допустимого і громадськість може почати втручатися в питання, якими мають займатися лише спеціалісти. Саме для уникнення подібних ситуацій встановлюються межі та терміни громадської участі.

На сьогодні, на локальному рівні, гострим залишається питання великої кількості соціально-економічних проблем, які не можуть вирішатись місцевою владою самостійно в силу певних причин, а зокрема: відсутності достатньої кількості бюджетних коштів, необхідного кадрового потенціал та матеріально-технічної бази. Тому існує необхідність залучення до цього процесу партнерів, якими найкраще, на думку В.Кравченка, можуть виступати громадські організації, а найбільш дієвим механізмом такого залучення є соціальне замовлення [12].

Соціальне замовлення – це економічний механізм, завдяки якому громадські організації можуть отримати кошти з місцевого бюджету і спрямувати її на розв'язання соціальних потреб, які стоять перед місцевими громадами. Запровадження практики соціального замовлення вирішує ряд питань для громадського сектору:

- громадськість буде причетна до використання державних коштів, що забезпечить прозорість виконання бюджету;
- держава буде підтримувати не конкретні організації, а напрямки їх діяльності;
- зросте конкурентоздатність, професійність громадських організацій [13, с.121].

Дієвість механізму соціального замовлення вже позитивно зарекомендували себе. Так, вперше в Україні, такий механізм був закріплений в Одесі ще в 2000 році, а на сьогодні соціальне замовлення та його різні модифікації були запроваджені в 30 містах та областях України: Харкові, Києві, Львові, Хмельницькому, Чернівцях, Луцьку, Луганській області та інші. Триває робота по впровадженню соціального замовлення у Полтаві, Дніпропетровську, Луганську, одеській області та інших містах України.

Процес залучення громадськості має включати просвіту населення з питань діяльності влади і законів, на яких ця діяльність базується. Тільки освічені громадяни зможуть реально впливати на процес прийняття рішень та ефективно співпрацювати з органами публічної влади.

Співпраця місцевої влади з локальною спільнотою здійснюється за волевиявленням партнерів та спирається на узгоджених засадах, а саме: партнерства, яке означає, що партнери прагнуть до компромісу, беруть до уваги висловлені зауваження, з'ясовують розбіжності, вислуховують один одного, обмінюються думками та інформацією; прозорості та відкритості, які означають, що партнери є відкритими та чесними, дії та процедури є прозорими, а рішення – об'єктивними; суверенності сторін, яка означає, що партнери мають право самостійного вибору способу, методу, часу та місця реалізації завдань та осіб, які їх реалізовуватимуть, а також беруть на себе відповідальність за отримання запланованих результатів; ефективності, яка означає, що партнери визнають за основний критерій діяльності отримання максимальної ефективності від вкладених витрат [11, с. 142].

Формування дієвих і результативних взаємовідносин органів місцевого самоврядування й територіальної громади є взаємовигідним та необхідним для розвитку громадянського суспільства, становлення дієвих засад співпраці громадськості з владою на місцевому рівні. Зазначене співробітництво посилює ефективність діяльності органів місцевого самоврядування та підвищує рівень залученості громадян до вирішення місцевих проблем.

Залучення громадськості не гарантує, що будь-яке рішення буде прийняте в результаті консенсусу, але це дасть можливість висловити громадянам свої думки та вплинути на відкритість і результат прийняття рішень, що в свою чергу підвищить легітимність цього рішення та позитивно вплине на розвиток громадянської свідомості.

Таким чином, одним з визначальних факторів для становлення локальної демократії є саме організаційні фактори, адже пе-

редбачають становлення конкретних практик участі громадян у самоврядуванні, їх регуляцію. З огляду на риси політичної культури українців, практики громадського консультування та появи органів самоорганізації населення вважаємо можливим становлення ефективної локальної демократії в Україні.

Література:

1. Лендшел М.О. Теоретико-методологічні засади аналізу локальної політичної культури. Режим доступу: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=89&c=2242>. — Назва з екрану.
2. Даймонд Л. Консолідація демократії і політична культура // Демократія: Антологія / Упоряд. О. Проценко. — К.: Смолоскип, 2005. с. 882 – 942
3. Кисельов С, Рябов С. Політична культура в контексті загальнокультурного процесу України. // Магістеріум. Політичні студії. Ви 31 / Національний університет «Києво-Могилянська академія». К., 2008.-104 с.
4. Куйбіда В. С. та ін. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії. — Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2008. — 467 с
5. Батанов О. Органи саморганізації населення. Як вони бачаться в Києві./ Віче 10 (127). 2002 . с. 5-12
6. Трачук П.А. Участь громадян України у місцевому самоврядуванні: Монографія. — Ужгород: Госпрозрахунковий редакційно-видавничий відділ управління у справах преси та інформації, 2003. — 216 с.
7. Дробот І. О. Ініціатива населення – ресурс гарантування місцевого самоврядування // Ефективність державного управління: 36. наук, праць ЛРІДУ НАДУ / За ред. А. О. Чемериса. — Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2006. — Вип. 10. — С. 298-312.
8. Мамонова В. В. Методологія управління територіальним розвитком. — Х.: Видавництво ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2006. — 196 с.
9. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. — М.: Юрид. лит-ра, 1997. — 400

10. Дробот І. Основні засади формування концепції гарантування місцевого самоврядування // Вісник НАДУ. – 2006. – № 3. – С. 144-155
11. Пухтинський М. О., Павленчик П. Т., Князев В. М. Розвиток місцевого самоврядування в Україні. – К. : Логос, 2002. – 212 с.
12. Роль громадських організацій та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні / За ред..В.В. Кравченка. – К.: Атака, 2003
13. Вінцукевич К.В. Співпраця громадських організацій з органами місцевого самоврядування в процесі оптимізації місцевої політики. // Нова парадигма. Випуск 85. К., Вид-во ім.. М.П.Драгоманова. с.115-123