

Олена СЕРГЄЄВА

Дніпропетровський університет імені Альфреда Нобеля

ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ФАКТОРУ СТАНОВЛЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

Розглядаються підходи до побудови системи оцінювання місцевого самоврядування в Україні, адекватної сучасним потребам громадянського суспільства, та сформовано її структуру. Визначається поняття репрезентативності місцевого самоврядування як нового інструменту громадського впливу на формування політики місцевого розвитку.

Ключові слова: репрезентативність, система оцінювання, місцеве самоврядування, громадянське суспільство, громадянське представництво.

Елена Сергеева. Подходы к оцениванию местного самоуправления как фактора становления гражданского общества в Украине

Рассматриваются подходы к построению системы оценивания местного самоуправления в Украине, адекватной современным потребностям гражданского общества. Определяется понятие репрезентативности местного самоуправления как нового инструмента общественного влияния на формирование политики местного развития.

Ключевые слова: репрезентативность, система оценивания, местное самоуправление, гражданское общество, гражданское представительство.

Oena Sergeieva. Approaches to the evaluation of local self government as a factor of the civil society development in Ukraine system modeling

The approaches to the forming of modeling of local government evaluation system in Ukraine, which is adequate to current needs of the civil society are considered. The term of the local government representation as a new instrument of social influence on local development policy are determined.

Key words: representation, evaluation system, local government, civil society, civil representation.

Формування в Україні засад становлення громадянського суспільства тісно пов'язане з розвитком місцевого самоврядування, яке в наукових колах часто називають одним із найважливіших факторів цього процесу. Тому розвиток місцевого самоврядування в Україні, як і загалом у світі, здійснюється відповідно до зростання та розширення спектра суспільних потреб. Це обґрунтовує доцільність орієнтації системи оцінювання місцевого самоврядування на визначення ступеня задоволення таких потреб.

Проблеми місцевого самоврядування як фактору становлення та розвитку громадянського суспільства досліджують у своїх працях зарубіжні та вітчизняні вчені, серед яких М. Бажинов, Ю. Бальцій, О. Батанов, О. Борденюк, О. Краюшкіна, А. Коваленко, А. Корнат,

А. Кружков, І. Лисенко, Ю. Мірошниченко, Р. Мельникова, О. Філатов, Г. Чапала, О. Чувардинський, Н. Широкова. Приділена увага в працях учених і питанням оцінювання місцевого самоврядування з цієї позиції. На особливу увагу заслуговують роботи таких авторів, як І. Артим та Г. Дзяна (досліджують розвиток оцінювання в системі органів державного управління), О. Бабінова (з'ясовує переваги різних критеріїв оцінювання), О. Бобровська (розглядає можливості вдосконалення системи оцінювання соціально-економічного розвитку міст як чинника підвищення ефективності місцевого самоврядування), К. Вайс (наводить відмінності формульовального та підсумкового оцінювання, оцінювання процесів і результатів), Е. Ведунг (будує таксономію моделей оцінювання), Н. Глинський (розробляє методики оцінювання ефективності маркетингу міста), О. Карий (досліджує аспект стратегічного управління розвитком міст, розробляє підходи до його оцінювання), Т. Маматова (розробляє методологію визначення рівнів зрілості систем надання якісних послуг з державного контролю), Т. Момот (досліджує підходи до оцінки рівня соціально-економічного розвитку регіонів), О. Оболенський (визначає критерії функціонального, витратного оцінювання та оцінювання спеціального соціального ефекту), Ю. Шаров (розробляє концепцію стратегічного планування в муніципальному менеджменті та методологію оцінювання ефективності діяльності органів муніципального управління). Та, незважаючи на очевидний прогрес у вивченні цього напрямку дослідження, питання оцінювання місцевого самоврядування як фактора становлення громадянського суспільства в Україні все ще не набуло достатнього теоретичного обґрунтування, що актуалізує проведення подальших досліджень з цієї тематики.

Метою статті є вироблення підходу до побудови системи оцінювання місцевого самоврядування як фактору становлення громадянського суспільства в сучасній Україні.

Оцінювання місцевого самоврядування сьогодні часто розглядається в країнах ЄС як новий інструмент впливу громадянського суспільства на формування політики місцевого розвитку. Таке оцінювання здебільшого здійснюється з позиції репрезентативності або громадського представництва самоврядних органів, а також «якості місцевого самоврядування» [5]. Цей підхід базується на переконанні, що показник якості місцевого управління вимірюється індикатором представництва органами місцевого самоврядування реальних інтересів громадян: тим, наскільки вони задовольняють очікування населення та відповідають певним стандартам [5]. Таким чином, якісне самоврядування – це таке врядування, яке відповідає вимогам та очікуванням громади щодо вирішення нагальних соціально-економічних проблем та відображує громадські настрої у політичній, соціальній та економічній сферах, репрезентуючи їх у своїй політиці. З огляду на запропонований висновок щодо якісного самоврядування можна надати визначення поняттю

«репрезентативне місцеве самоврядування» як фактора становлення громадянського суспільства: репрезентативне місцеве самоврядування – це врядування, яке вирішує від імені громади нагальні соціально-економічні проблеми, відображує цінності та погляди громади на ці проблеми, представляючи широкий спектр її потреб та інтересів.

Аналізуючи інститут місцевого самоврядування в Україні з погляду його репрезентативності, слід наголосити на тому, що за сучасних умов його не можна вважати повністю репрезентативним, адже органи місцевого самоврядування не вирішують увесь спектр нагальних соціально-економічних проблем, що покладає на них громада. Причиною цього є і низький рівень фінансової забезпеченості, і відсутність відповідного досвіду. Місцеве самоврядування в Україні наразі перебуває на стадії формування, що й пояснює нерозвиненість його функцій [4], недостатню результативність, якість, репрезентативність.

Відповідно до розвитку самого інституту місцевого самоврядування розвивається і система його оцінювання, яка також тільки починає формуватися. Так, встановленим недоліком існуючої моделі оцінювання місцевого самоврядування в Україні є недосконалість системи обробки звернень громадян та відсутність її публічності, що суттєво знижує рівень репрезентативності органів місцевого самоврядування. Адаже в багатьох випадках привертання загальної уваги до проблеми значно прискорює її вирішення. Окрім того, публічність звернень та наявність відповідної реакції спрощує процедуру незалежного оцінювання репрезентативності дій органів влади. Якщо громадянин бажає, щоб його звернення стало публічним, останнє повинно бути оприлюднено, передусім, у мережі Інтернет. Тому корегування потребує не лише система оцінювання, а й загальний підхід до її моделювання. На наше переконання, оцінювання місцевого самоврядування як фактора становлення громадянського суспільства має здійснюватися з позиції вимірювання його належності, ефективності та репрезентативності.

Забезпечення виміру ефективності та репрезентативності місцевого самоврядування передбачає наявність інформативних та «живих» Інтернет-сайтів органів місцевого самоврядування, наповнення яких повинно бути уніфікованим, інформативним, постійно оновлюваним та давати можливість громадянам активно брати участь в опитуваннях. При цьому необхідною вимогою є підвищення освіченості населення щодо користування можливостями мережі Інтернет, а також стимулювання зацікавленості громадян у такому способі взаємодії. Необхідним є і забезпечення зворотного зв'язку органів місцевого самоврядування з громадою. Перші повинні швидко реагувати на запити громади, результати такого реагування також мають набувати ознак публічності.

Таким чином, роль громади у виробленні управлінського підходу до розроблення системи оцінювання місцевого самоврядування є визначальною. Вона визначається ступенем залученості громади до процесів місцевого управління.

Суть місцевого самоврядування полягає в тому, що територіальна громада вирішує самостійно й під свою відповідальність питання місцевого значення. З огляду на це не можна не враховувати чинник готовності населення до самоуправління під час оцінювання місцевого самоврядування та вироблення відповідних моделей проведення оцінювання. Під готовністю розуміємо внутрішній стан місцевого співтовариства, що виражається в таких факторах:

- розумінні населенням сутності та призначення місцевого самоврядування, цілей та завдань його організації;
- прояву зацікавленості до місцевого суспільного життя;
- усвідомленні значущості й актуальності місцевих проблем, необхідності їх вирішення;
- наявності актуалізованих спонукальних мотивів територіальної громади до практичної участі у вирішенні місцевих проблем;
- об'єднанні і консолідації громадян довкола місцевих проблем.

Готовність до участі в місцевому самоврядуванні безпосередньо пов'язана з тим, яка роль йому відводиться у вирішенні тих проблем, що хвилюють місцеве співтовариство. Звернемося до безпосередніх мотивів участі населення у вирішенні соціальних проблем своєї території, які часто називають у наукових колах. Так, переважне значення має мотив турботи про своє майбутнє та майбутнє власних дітей, більшість населення вважає для себе мотивом, що спонукає, громадянський обов'язок. Третє місце займає мотив «проблеми міста – мої проблеми». На останній позиції у переліку значущих мотивів – професійний обов'язок і бажання допомогти місцевій владі.

Місцеве співтовариство є складним соціальним утворенням. Структурні зв'язки всередині нього настільки складні, що неможливо передбачити наслідки кожної окремо взятої дії. У зв'язку з цим самоврядні функції можна розділити на явні, які легко розпізнаються як частина визнаних цілей соціального інституту місцевого самоврядування та латентні, які здійснюються ненавмисно й можуть бути невизнаними або, якщо вони визнані, вважаються побічним продуктом, чого допускати не можна. Із соціального погляду основними функціями місцевого самоврядування є задоволення потреб і поліпшення якості життя населення, інакше кажучи те, заради чого й був організований цей інститут.

Зміцнення місцевого самоврядування підвищує громадянську активність і суспільну відповідальність громадян, створює сприятливі умови для позитивного впливу кожного з членів територіальної громади на прийняття управлінських рішень стосовно соціально-економічного розвитку територій шляхом більш широкої і активної їх участі в демократичних процесах суспільного й економічного життя. Вітчизняна система механізмів забезпечення участі населення в місцевому самоврядуванні, яка діє сьогодні, включає місцеві ініціативи, громадські слухання, місцеві референдуми.

Великою проблемою є відсутність конкретних механізмів

упровадження Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] у частині формування зворотних зв'язків із громадою, що істотно стримує рух суспільства на шляху подолання соціально-економічної кризи та формування ефективної демократичної системи управління. На нашу думку, вирішенню зазначеної проблеми могло б сприяти широке впровадження в практику місцевого самоврядування сучасних інформаційно-комунікаційних технологій.

На основі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] у багатьох містах України прийнято статuti територіальних громад, у яких окремою статтею виділено громадські слухання. Результати аналізу статутів та положень різних міст України, зокрема Дніпропетровська, свідчать, що місцеві ради більшості з них значно ускладнюють реалізацію права на громадські слухання. Більш того, вони намагаються узурпувати право скликати громадські слухання та максимально обмежувати права територіальних громад. Ця ситуація фактично унеможливує залучення громади до процесу вирішення питань місцевого значення, що інколи призводить до крайніх форм протесту (мітингів, блокування). Наприклад, у статуті Дніпропетровська написано: «Громадські слухання скликаються міським головою за власною ініціативою або ініціативою міської ради, районних у місті рад, селищної голови, голови селищної ради, органів самоорганізації населення, членів територіальної громади у кількості не менше ніж 250 осіб» [6]. Очевидно, зібрати таку кількість членів територіальної громади у разі виникнення потреби буде вкрай складно.

Таким чином, виникають запитання: як громадянам ініціювати громадські слухання, як підготувати громадські слухання, як оповістити членів територіальної громади про громадські слухання, як залучити членів територіальної громади до громадських слухань, як провести громадські слухання, як прийняти рішення, як запобігти фальсифікації прийнятих рішень, як оповістити органи місцевого самоврядування та територіальну громаду про прийняті рішення. Вирішити вищеперераховані запитання можна за допомогою інформаційної системи, призначеної для проведення громадських слухань. Така інформаційна система має бути розроблена на основі існуючих технологій створення web-форумів і муніципальних геоінформаційних систем. Як засіб комунікації може бути використана мережа Інтернет. Сучасні інформаційно-комунікаційні технології дозволяють підготувати та провести громадські слухання, включаючи голосування, сповіщення про ухвалені рішення й захист від фальсифікації.

Громадянська свідомість і активність населення є необхідними елементами процесу формування та реалізації ефективної соціально-економічної політики місцевими органами влади. Проте слід зрозуміти, що сьогодні вирішальну роль у розвитку України відіграють управлінські інститути на рівні місцевого самоврядування, де найбільш виразно виявляється конкуренція інтересів центру, регіонів і місцевих громад. Це саме той оптимальний рівень, який може ефективно їх збалансувати,

максимально узгодити та спрямувати в одному прийнятному й спільному для центру і периферії напрямі. Удосконалення системи місцевого самоврядування на всіх рівнях управління дасть змогу сформуванню сильних самоврядних територіальних спільнот.

Положення про більшу ефективність децентралізованих систем державного управління підтверджується висновками сучасної науки, зокрема загальною теорією систем Л. фон Берталанфі [1] і еволюційною теорією Ж. Піаже [3]. Останній обґрунтував тезу, що будь-які системи – фізичні, біологічні та соціальні – є саморегульованими. Саморегуляція має вигляд сукупності дій системи, спрямованих на її самозбереження й розвиток. Чим складніші й динамічніші процеси, в які включена будь-яка система, тим більшу свободу вона повинна мати для своєчасного реагування й адаптації до змін і збереження стійкості. Існує лише одне ефективне вирішення цієї проблеми – розширення самостійності підсистем у межах життєздатності системи як єдиного цілого. Для соціально-політичних систем це означає ослаблення диктату «зверху», розвиток самоуправління, насамперед регіонального та місцевого, за демократизації управління.

За таких умов належне місцеве самоврядування відповідає двом основним соціальним запитам: по-перше, реалізації права громадян на участь в управлінні суспільними справами, по-друге, створенню ефективної влади на місцях, здатної задовольняти як життєво важливі потреби населення, так і інтереси загальнодержавного розвитку. У зв'язку з цим важливими є ідеї А. де Токвіля про те, що первинним джерелом влади є зовсім не держава й навіть не народ, а індивіди, що добровільно об'єднуються та самі керують власними справами. Саме в таких умовах у людей формується справжня громадянська самосвідомість, почуття обов'язку та відповідальності, здібності порівнювати свої потреби з потребами ближніх, погоджувати інтереси. Ідеалом А. де Токвіля було суспільство, що функціонує як сукупність вільних і самоврядних асоціацій та громад.

Інститут місцевого самоврядування при цьому розглядається як один із фундаментальних елементів демократичної держави та громадянського суспільства. У зв'язку з цим виникають запитання, що конкретно дає місцеве самоврядування для людини, місцевого співтовариства й для суспільства в цілому, інакше кажучи, які функції воно виконує. Функціями місцевого самоврядування як суб'єкта публічної влади зазвичай називають ті напрями задоволення потреб територіальної громади, які виникають у процесі його існування й розвитку. Тоді як функції місцевого самоврядування необхідно розуміти як здатність виконувати певну роль у системі суспільних відносин, об'єднувати певні види людської діяльності й впливати відповідним чином на суспільні процеси, сприяти їх розвитку, стабілізації.

Покладена в основу побудови моделі місцевого самоврядування як фактору становлення й розвитку громадянського суспільства (рис. 1)

ідея репрезентативності місцевого самоврядування базується на визнанні необхідності якнайповнішого представництва або репрезентації інститутом місцевого самоврядування, що діє від імені народу, громадських поглядів, переконань і «народного бачення перспективи» [7]. При цьому слід визнати складність застосування цього підходу, обумовлену тим, що органи місцевого самоврядування як представники громади повинні діяти не лише як опосередковані елементи механізму передання поглядів своїх виборців на вищі рівні управління [7], а й виявляти самостійність у власних рішеннях та використовувати свої спеціальні знання й навички, щоб запропонувати своїм виборцям більш коректні та обґрунтовані варіанти вирішення існуючих проблем, що принесе значно більшу користь громаді ніж просте представництво її інтересів.

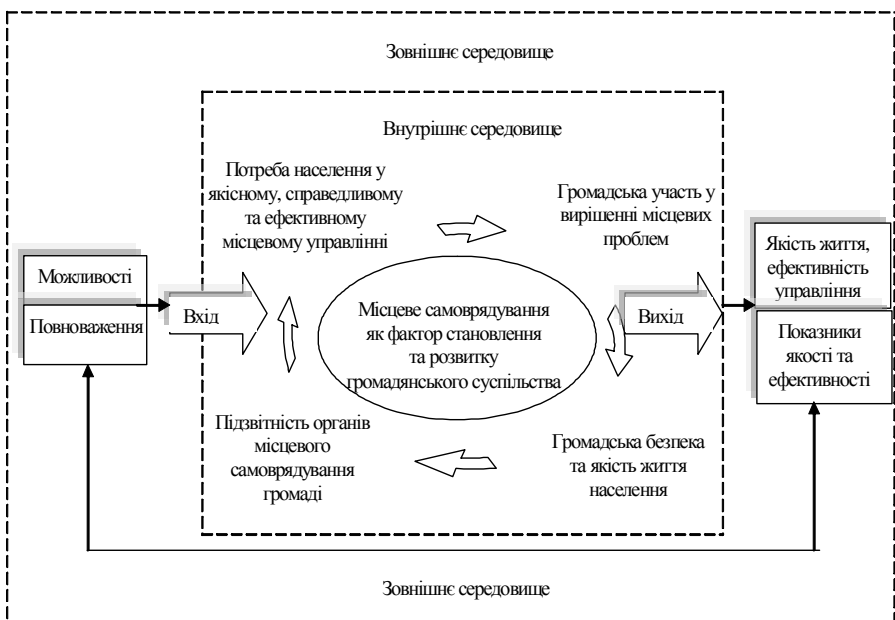


Рис. 1. Системна модель місцевого самоврядування як фактору становлення громадянського суспільства

Оцінювати місцеве самоврядування доцільно з погляду його репрезентативності, прозорості процесів взаємодії з громадою. Обмін інформацією між органом місцевого самоврядування й громадою є важливим показником його прозорості й відкритості. Це також є поштовхом для розвитку соціально орієнтованої ринкової економіки й зміцнення основ становлення сучасного громадянського суспільства на засадах репрезентації суспільних інтересів.

Отримання користі від великого потенціалу новітніх технологій дозволяє підвищити прозорість діяльності владних установ. Особливо це стосується тих органів влади, які безпосередньо взаємодіють з громадянами на місцях, – органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Упровадження ефективних електронних систем управління в роботу саме органів влади районного рівня, покликане забезпечити таку прозорість та сприяти підвищенню репрезентативності їх роботи, є для держави пріоритетним завданням [2, с. 20]. У зв'язку з цим чільна увага має приділятися питанню взаємодії органів влади з громадянами через інформаційне веб-представництво органу місцевого самоврядування в системі електронного урядування.

Метою запровадження інформаційно-вимірювальної системи «належне місцеве самоврядування» (рис. 2), що складається із компонентів (таблиця), у практику діяльності органів місцевого самоврядування є поліпшення життя населення району шляхом підвищення якості місцевого управління, забезпечення репрезентативності дій районної влади через упровадження на основі ефективних інформаційних та комунікаційних технологій форми електронного врядування та електронної демократії.

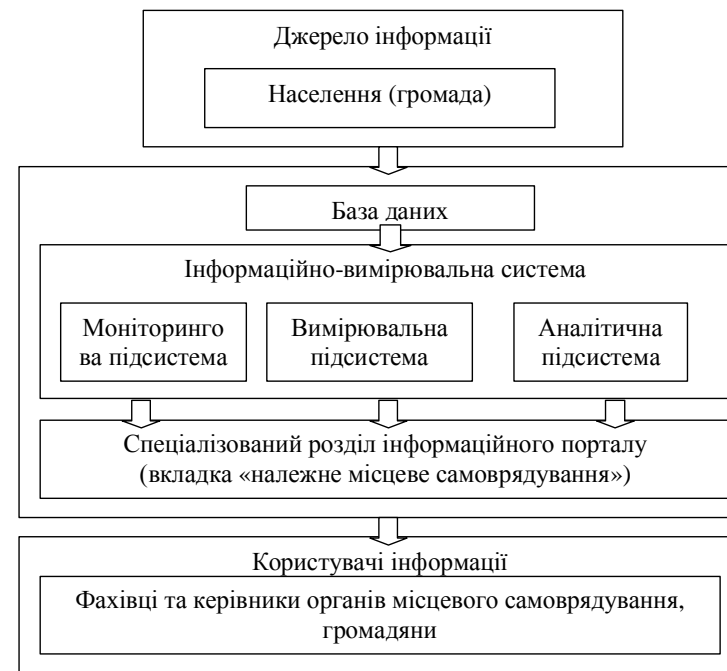


Рис. 2. Структура системи інформаційного забезпечення виміру репрезентативності місцевого самоврядування

Компонентна характеристика інформаційного забезпечення вимірювання репрезентативності місцевого самоврядування

Компонента	Сутність компоненти
Правова	Створення відповідної нормативно-правової бази
Організаційна	Організація збору, обробки, аналізу, надання інформації
Технологічна	Наявність комп'ютерів, комп'ютерної мережі, підключення до мережі Інтернет
Програмно-технічна	Формування бази даних, програмне забезпечення обробки інформації
Інформаційна	Масив первинних даних
Методологічна	Методика проведення опитувань населення та проведення експертних оцінок

Її запровадження сприятиме підвищенню прозорості дій органів державної влади; активному залученню громадян до участі в управлінні та ухваленні рішень з питань життєдіяльності суспільства; посиленню контролю за діями та рішеннями органів влади з боку громадськості. Зокрема, це дозволить:

- отримати інформацію, яка відображає громадську думку, ставлення жителів до проблем розвитку громади;
- проаналізувати громадську думку щодо стану, основних проблем та перспектив розвитку окремих сфер, напрямів життєдіяльності громади та отримати об'єктивну оцінку рішень органів місцевого самоврядування;
- систематизувати та узагальнити різномірну інформацію на всіх рівнях управління (сформувати та актуалізувати бази даних; створити інформаційні фонди);
- залучити громадськість до консультацій, обговорення та вироблення ефективних рішень;
- підвищити ефективність взаємодії громади та органів місцевого самоврядування в процесі вироблення управлінських рішень, що стосуються життєдіяльності громади;
- отримати інформацію, яка відображає стан організації громадянського суспільства в країні.

Отже, побудова системи оцінювання місцевого самоврядування як фактора становлення громадянського суспільства в Україні за сучасних умов має враховувати підхід до виміру його репрезентативності – ступеня відображення реальних потреб громади, реагування на запити громадян.

Питання виміру репрезентативності місцевого самоврядування розглядається в статті як новий інструмент громадського впливу на формування політики місцевого розвитку. Доцільність вимірювання ступеня репрезентативності місцевого самоврядування пояснюється сутнісною природою інституту місцевого самоврядування, покликаного

представляти інтереси громади та відповідати її очікуванням. Репрезентативне місцеве самоврядування як фактор становлення громадського суспільства в наданому авторському тлумаченні являє собою врядування, яке вирішує від імені громади нагальні соціально-економічні проблеми, відображає цінності та погляди громади на ці проблеми, представляючи широкий спектр її потреб та інтересів.

Цей підхід покладено в основу формування структури системи інформаційного забезпечення виміру репрезентативності місцевого самоврядування, яка формується, відповідно, з правової, організаційної, технологічної, програмно-технічної, інформаційної та методологічної компонент. Метою запровадження інформаційно-вимірювальної системи «Належне місцеве самоврядування» в практику діяльності органів місцевого самоврядування є поліпшення життя населення шляхом підвищення якості управління діяльністю громади, забезпечення відкритості та прозорості дій місцевого самоврядування на основі використання ефективних інформаційних та комунікаційних технологій, форм електронного врядування та електронної демократії.

Список використаних джерел

1. **Берталанфі Л.** Общая теория систем – обзор проблем и результатов / Л. Берталанфи // Системные исследования. – М. : Право, 1969. – С. 30 – 34.
2. **Голобуцький О. П.** Електронний уряд / О. П. Голобуцький, О. Б. Шевчук. – К. : Атлант UMS, 2002. – 173 с.
3. **Павелків Р. В.** Когнітивні теорії в психології розвитку. Теорія Ж. Паже / Р. В. Павелків. – Режим доступу : www.pidruchniki.ws/1281041937055/psihologiya/teoriya_konvergentsiyi_dvoh_faktoriv.
4. **Про місцеве самоврядування в Україні** : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. **Руководство** для пользователей по измерению местного управления / А. Уайлд, Ш. Наранг, М. Лаберже, Л. Моретто. – Центр ПРООН по вопросам управления в Осло. – Режим доступа : www.europeandcis.undp.org/cd/show/68567553-F203-1EE9-B0F61CC5775E3F9E.
6. **Статут** територіальної громади м. Дніпропетровська. – Режим доступу : www.dniprorada.gov.ua.
7. **Representative Government**. – 2012. – Access mode : www.australianpolitics.com/key-terms/representative-government.

Надійшла до редколегії 06.02.13