

УДК 352.07

*Доскіч Л. С., Національний університет «Львівська політехніка»***ВПЛИВ ГРОМАДЯН НА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЧИННИК ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕМОКРАТІЇ НА ЛОКАЛЬНОМУ РІВНІ: ПОЛЬСЬКИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ**

*Метою статті є політологічний аналіз інституційно-процедурних механізмів впливу громадян на прийняття рішень органами місцевого самоврядування як чинник ефективного функціонування демократії на локальному рівні в компаративному вимірі. Використовуючи загальнонаукові та спеціальнонаукові методи політологічного дослідження розкритою мету роботи та вирішено дослідницькі завдання. Узагальнено теоретико-методологічні підходи до аналізу впливу громадськості на прийняття рішень органами місцевого самоврядування. Основну увагу зосереджено на виявленні шляхів посилення участі громадян в публічній політиці на локальному рівні в процесі реформування системи місцевого самоврядування в Україні. Доведено взаємозалежність ефективності процесів локальної політичної активності та активізації інститутів громадянського суспільства на рівні місцевих громад. Акцентовується на доцільності використання польського досвіду активізації участі місцевих мешканців в підготовці та прийняття рішень інститутами місцевого самоврядування в процесі інституційно-процедурної децентралізації та формування спроможних об'єднаних територіальних громад в нашій державі.*

*Ключові слова: реформа місцевого самоврядування, локальна політична участь, політико-управлінські рішення, Україна, Польща.*

**Актуальність та постановка проблеми.** Тема дослідження є актуальною в науково-теоретичному та політико-прикладному аспекті як спроба аналізу впливу громадян на прийняття рішень органами місцевого самоврядування в нових українські політико-правових реаліях та з врахуванням найближчого закордонного досвіду

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є політологічний аналіз інституційно-процедурних механізмів впливу громадян на прийняття рішень органами місцевого самоврядування як чинник ефективного функціонування демократії на локальному рівні в компаративному вимірі. Відповідно до поставленої мети необхідно вирішити такі найголовніші завдання роботи: узагальнити теоретико-методологічні підходи до аналізу впливу громадськості на прийняття рішень органами місцевого самоврядування; виявити шляхи посилення участі громадян в публічній політиці на локальному рівні в процесі реформування системи місцевого самоврядування в Україні; дослідження залежності ефективності процесів локальної політичної активності та активізації інститутів громадянського суспільства на рівні місцевих громад; вивчення доцільності використання польського досвіду активізації участі місцевих мешканців в підготовці та прийняття рішень інститутами місцевого самоврядування на сучасному етапі реформування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз наукових публікацій з окресленої проблематики дозволяє виділити насамперед компаративістські публікації С. Байрака та В. Бортнікова [2; 3; 5] з аналізом процесів реформування місцевого самоврядування в Польщі. На окрему увагу також заслуговують актуальні дисертаційні дослідження сьогодишнього етапу реформування системи місцевого самоврядування, які пропонують Т. Барановська [4], А. Маєва [13], Є. Садикової [18] та ін.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Позитивно оцінюючи здобутки вітчизняних дослідників у розкритті інституційно-процедурних засад функціонування політичної участі на локальному рівні [6; 8; 19] варто вказати, що нерозв'язаною в теоретико-методологічному та прикладному аспектах залишається проблематика оптимізації політико-управлінських рішень на актуальному етапі реформування системи місцевого самоврядування України загалом та формування конкурентноспроможних об'єднаних територіальних громад не під впливом адміністративного ресурсу чи тиску політико-бізнесових груп місцевого масштабу,

а й з врахуванням позиції широкої громадськості, наділеної відповідними механізмами впливу на ухвалення вказаних рішень.

**Виклад основного матеріалу.** В Україні спостерігається досить низький рівень участі громадян у вирішенні питань місцевого значення, що, зокрема, зумовлено необізнаністю переважної більшості громадян зі своїми правами в цій сфері, практичною відсутністю можливості брати участь у вирішенні місцевих справ через недостатній рівень правовою забезпечення механізму реалізації права на місцеве самоврядування, обмежене фінансування діяльності територіальної громади, недостатній досвід муніципальної діяльності членів територіальної громади, що пояснюється історичними чинниками (відсутністю за радянських часів місцевого самоврядування) [15, с. 123].

Європейська перспектива України зумовлює необхідність подальшого детального дослідження європейських принципів та стандартів публічного управління, а розбудова ефективного регіонального управління в державі має розглядатися в контексті загальноєвропейських тенденцій децентралізації влади, спираючись на кращі європейські практики, з урахуванням вимог Європейської хартії місцевого самоврядування та інших нормативних документів ЄС [13, с. 1].

Визнання державою права жителів кожної територіальної громади на місцеве самоврядування повинно знаходити своє відображення в конкретній державній політиці, функціях, формах, методах та механізмах державного управління, а не бути лише декларативною нормою чинного законодавства України [4, с. 1].

Існуючу систему місцевого самоврядування правильніше розглядати як динамічну систему, породжену політичними і соціальними конфліктами інтересів, що знаходиться в стані перманентної кризи і досить далеко від стабільного стану та функціональної досконалості [18].

На відміну від державної політики, де основними суб'єктами виступають органи влади, передбачається, що учасниками процесу розробки та реалізації публічної політики являються не лише державні органи, але й інститути громадянського суспільства, органи самоорганізації та громадяни. В результаті цього, рішення публічної політики схвалені громадянами та прийняті в інтересах громадян, що сприяє вдосконаленню політичної системи та всіх сфер життєдіяльності громадян [21, с. 6].

Успішне просування України шляхом євроінтеграції потребує реформування державної регіональної політики за такими напрямками: децентралізація управління, формування потужних громад дієздатного місцевого самоврядування, упорядкування територіальної організації влади та оптимізація адміністративно-територіального устрою. Демократизація процесів управління розвитком територій передбачає також широке залучення громадськості, неурядових організацій, бізнес-структур до співпраці з органами місцевого самоврядування та представниками державної влади у вирішенні питань місцевого розвитку [8, с. 17].

Головним детонатором децентралізації влади стає саме громадянське суспільство, являючи певну соціальну спільність населення, воно здобуває для себе нові можливості для реалізації свого потенціалу в політичній сфері [7, с. 223].

Спільне історичне минуле України та Польщі, де публічна влада виступала, в основному, як централізована система управління, а основною її характеристикою був розподіл процесу прийняття рішень із їх виконанням. Процес децентралізації влади і системних реформ у зазначених державах супроводжувався також процесами трансформацій від «планово-соціалістичної» економіки до ринкової, від тоталітарного і заідеологізованого суспільства до громадянського і демократичного [3, с. 131].

Глобальними завданнями у процесі відновлення місцевого самоврядування Республіки Польща стали: наближення влади до людей; забезпечення максимально прозорого механізму адміністративних процесів, у тому числі прийняття рішень у коридорах влади таким чином, щоб вона була доступною і відкритою [2, с. 261]. В цілому можемо погодитись із С. Байраком, що Україна не може механічно послугуватися польським досвідом у цій сфері, адже, не зважаючи на близьку схожість між двома країнами, існують і певні відмінності, які необхідно враховувати, оскільки обсяг завдань, що колись стояв перед Польщею, дещо відрізняється від того, який стоїть перед Україною [3, с. 136], але залишати польський досвід поза увагою, на наше переконання, також було непродуманим кроком

Однією із особливостей реформування місцевої влади в Польщі стало те, що, подібно до інших європейських країн, воно здійснювалося відповідно до трьох напрямів: політичного, інституційного та функціонального [14, с. 315].

Специфіка всієї системи місцевого самоврядування в Польщі полягає в тому, що її рівні існують за принципом доповнення, а не поглинання: кожен наступний виконує лише ті функції, які не здатен здійснювати попередній. Також в основу їх формування закладено чіткі і зрозумілі критерії розподілу територій, функцій і відповідальності [3, с. 132].

В умовах розвинутого громадянського суспільства, високого ступеня політичної відповідальності, толерантності, зацікавленості політичної участі громадян саме інститути прямої демократії лягають в основу державного управління, стають основним механізмом суспільної регуляції, прийняття владних рішень [10, с. 85].

Місцева демократія як концептуальна основа функціонування інститутів представництва та місцевого самоврядування базується на концепції партисипативної демократії та тісно пов'язана із розвитком громадянського суспільства, які передбачають участь громадян у політичному житті та обумовлюються не тільки необхідністю захисту індивідуальних інтересів, але й розвитком загального усвідомлення громадянської єдності, що й розглядається як передумова запровадження якісного політичного представництва на місцях [18].

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. На переконання С. Були, становлення системи локальної демократії залежить від ціннісних передумов, нормативно-правової бази [6, с. 120]. Так, політичні цінності пов'язані з системою владних відносин і політичних інститутів. Вони мотивують дії суб'єктів політики і тому носять плюралістичний характер. У політичних цінностях містяться уявлення суб'єктів про майбутні та існуючі у наш час політичні відносини, бажані типи політичних інститутів, способи реалізації поставлених цілей [9, с. 150].

Залучення громадськості до вироблення та впровадження політики сприяє посиленню ролі громадян в демократичних перетвореннях держав. Участь громадськості збільшує прозорість процесу прийняття рішень, а також підвищує відповідальність посадових осіб перед своїми виборцями і є одним із найкращих засобів гарантування довгострокового успіху співпраці місцевої влади та громадськості [19, с. 114].

Поняття політико-управлінських рішень – це центральний елемент перетворення політичних вимог різних груп і громадян у доступні для всього суспільства засоби регулювання соціальних відносин [12, с. 70].

І. Харечко пропонує наступний поділ політико-правових механізмів участі громадян в публічній політиці, який, на нашу думку, можна застосовувати й до локального рівня, на:

1) механізми, які передбачають ухвалення рішення – вибори, референдуми, механізм дострокового припинення повноважень виборних посадових осіб та органів влади, участь у проведенні регуляторної політики;

2) механізми, які не передбачають безпосереднього ухвалення рішення – публічні консультації; громадське обговорення; народна ініціатива; членство у консультативно-дорадчих органах при органах влади; участь у вирішенні питань місцевого значення через членство в органах самоорганізації населення, через участь у загальних зборах громадян та громадських слуханнях; громадська експертиза діяльності органів влади; участь у діяльності політичних партій та громадських організацій, а також звернення до органів влади [21, с. 10].

Серед каналів, за якими можливий вплив громадськості на прийняття рішень на місцевому рівні виділяють наступні: громадські слухання; місцеві ініціативи; збори громадян за місцем проживання; участь в діяльності органів самоорганізації населення; робота в громадських комітетах, комісіях, радах при органах місцевого самоврядування; робота з розробки та моніторингу стратегічних планів громади або окремих її секторів; робота з місцевими осередками політичних партій [16 с. 20]с.

Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, розроблений Радою Європи у 2007 р., акцентує на двох взаємо-пов'язаних вимірах процесу залучення громадянського суспільства:

- 1) рівні залучення: від простого надання інформації до консультації, діалогу і, нарешті, партнерства між неурядовими організаціями та органами державної влади;
- 2) етапи процесу прийняття політичних рішень: встановлення по-ряду денного, складання проекту політики, прийняття рішення, здійснення політики, моніторинг та повторне формулювання політики [11, с. 125].

Ключовими для демократії принципами, на думку фахівця у царині компаративного політологічного аналізу місцевого самоврядування України та Польщі С. Байрака, є громадський контроль і політичне рівноправ'я на противагу контролю за процесом прийняття рішень тільки вузькими групами тиску. Найбільш ефективно ці принципи реалізуються у невеликих групах і спільнотах, де кожен має право голосу та можливість безпосередньо висловлювати власну точку зору. Інший критерій демократичності органів місцевої влади – постійна готовність до аналізу проведеної ними політики на основі громадської думки відносно конкретних питань, реагування на інтереси і потреби громадян, врахування їх побажань при ухваленні рішень [1, с. 153].

Відповідальність за ефективність системи місцевого самоврядування несуть не лише органи управління, які утворюють відповідну систему, але і члени територіальної громади. За таких умов необхідною вимогою є забезпечення тісної взаємодії між владними інститутами на місцях та громадянами [20, с. 6]. Наприклад, в сусідній Польщі вже тривалий час регламентовано проведення громадських консультацій при ухваленні рішень на місцевому рівні, зокрема і за ініціативою громадських організацій. Вони спроможні дозволити більш раціонально використовувати наявні ресурси, уникати протестів мешканців і місцевих конфліктів, а також можуть підвищити рівень задоволення мешканців діяльністю влади [19, с. 114].

В діяльності органів місцевого самоврядування загалом та в процесі підготовки, прийняття та виконання політико-адміністративних рішень особливої ваги набуває дотримання принципів відкритості та прозорості. Так, принцип прозорості як функціональна характеристика органів місцевого самоврядування відображає: ступінь обізнаності громадян про діяльність і наміри органів місцевої влади; поінформованість громадян, їхніх об'єднань, на які поширюються чи якимось чином стосуються рішення та дії органу публічної влади, щодо процедури їх здійснення; зрозумілість широкій громадськості обумовленості, змісту і сенсу політичних дій та рішень органів місцевого самоврядування, а також своїх прав і свобод. Принцип ж відкритості як функціональна характеристика органів місцевого самоврядування виявляє: ступінь безпосередньої участі громадян у діяльності органів місцевого самоврядування; ступінь поінформованості громадян про діяльність політичних структур, свої права та свободи; активність суспільного контролю над діяльністю органів місцевої влади; ступінь забезпечення реального впливу громадян та їх об'єднань на зміст публічно-управлінської діяльності; забезпечення політичної участі, вільного та конкурентного вибору територіальними громадами певної альтернативи суспільного розвитку [17, с. 128-129]. Першочергове дотримання цих принципів, на нашу думку, сприятиме істотному зростанню конструктивного впливу на прийняття політико-управлінських рішень органами місцевого самоврядування.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Таким чином, за результатами проведеного дослідження узагальнено теоретико-методологічні підходи до аналізу впливу громадськості на прийняття рішень органами місцевого самоврядування. Основну увагу в роботі зосереджено на виявленні шляхів посилення участі громадян в публічній політиці на локальному рівні в процесі реформування системи місцевого самоврядування в Україні. Доведено взаємозалежність ефективності процесів локальної політичної активності та активізації інститутів громадянського суспільства на рівні місцевих громад. Акцентується на доцільності використання польського досвіду активізації участі місцевих мешканців в підготовці та прийнятті рішень інститутами місцевого самоврядування в процесі інституційно-процедурної децентралізації та формування спроможних об'єднаних територіальних громад в Україні. Перспективним напрямом подальших досліджень може стати політологічний аналіз впливу місцевих політико-бізнесових груп на процес формування об'єднаних територіальних громад.

**Бібліографічний список:**

1. Байрак С. О. Місцеве самоврядування – основа розвитку демократичної держави / С. О. Байрак // Панорама політологічних студій. – 2013. - Вип. 10. – С. 148-154.
2. Байрак С. Місцеве самоврядування Республіки Польща: особливості становлення та засади функціонування / С. Байрак // *Studia politologica Ucraino-Polona*. – 2013. – Вип. 3. – С. 255-262.
3. Байрак С. Шляхи оптимізації функціонування органів місцевого самоврядування України в контексті досвіду Республіки Польща / С. Байрак // *Studia Politologica Ucraino-Polona*. Випуск 2. – Житомир-Київ-Краків: ФОП Євенок О. О., 2012. – С. 130-137.
4. Барановська Т. М. Державна політика розвитку територіальних громад в Україні: автореф. дис. канд. н. з держ. управл. / Т. М. Барановська. – Х., 2017.- 20 с.
5. Бортніков В. Особливості становлення місцевого самоврядування в Республіці Польща: досвід демократичної трансформації / В. Бортніков, С. Байрак // *Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. Міжнародні відносини*. – 2013. – № 10. – С. 155-164.
6. Була С. Нормативні та організаційні передумови локальної демократії в Україні / С. Була // *Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії*. – 2013. – Вип. 3. – С. 119-129.
7. Гройсман В. Б. Структурно-функціональна роль децентралізації влади у процесах становлення громадянського суспільства / В. Б. Гройсман // *Ефективність державного управління*. – 2015. – Вип. 44(1). – С. 221-229.
8. Дзвінчук Д. І. Механізми демократії участі: суть та особливості застосування на місцевому рівні / Д. І. Дзвінчук // *Теорія та практика державного управління*. – 2016. – Вип. 1. – С. 14-22.
9. Дьоміна О. С. Політична культура як ціннісно-нормативна система сучасного українського суспільства / О. С. Дьоміна // *Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін. Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 22*. – К.: Видавництво Національного педагогічного університету імені М.П.Драгоманова, 2014. – Вип. 15. – С. 148-155.
10. Кара-Казарян С. А. Значення форм прямої демократії в розвитку місцевого самоврядування / С. А. Кара-Казарян // *Сучасні питання економіки і права*. – 2015. – Вип. 1. – С. 82-86.
11. Кириленко О. Демократизація участі громадян у регіональному управлінні / О. Кириленко, О. Кириленко // *Журнал європейської економіки*. – Т. 15 (№ 1). – Березень 2016. – С. 121-138.
12. Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч посіб. Авт. кол.: Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валецький та ін., за заг ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. – К : НАДУ, 2010. – 300 с
13. Маєв А. П. Концептуальні засади розбудови інституту регіонального управління в сучасній Україні: європейський та вітчизняний досвід: автореф. дис... канд. н. з держ. управл. / А. П. Маєв. – Одеса: Одеський регіональний інститут державного управління, 2016. - 20 с.
14. Малиновський В. Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації : монографія / В. Малиновський. – Луцьк : СПД Гадяк Ж. В., 2010. – 451 с.
15. Муркович Л. Світова практика залучення громадян до участі в управлінні місцевими справами / Л. Муркович // *Державне управління та місцеве самоврядування*. – 2013. - Вип. 2. - С. 262-269.
16. Публічна дипломатія та лобіювання громадських інтересів на місцевому рівні. Матеріали всеукраїнської конференції за підсумками однойменного проекту у Верховній Раді України 25-го лютого 2009 р. – К.: ІПО, 2009. – 80 с.
17. Тимошенко Н. В. Співвідношення принципів відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування: «сіамські близнюки» чи узгоджена пара? / Н. В. Тимошенко // *Ефективність державного управління*. – 2015. – Вип. 44(1). – С. 125-131.

18. Садикова Є. О. Інститут представництва на місця в умовах трансформації системи місцевого самоврядування в Україні: дис... канд. політ. н.; спец.: 23.00.02 - політичні інститути та процеси / Є. О. Садикова. – Одеса, 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pdpu.edu.ua/doc/vr/sadikova/dis.pdf>

19. Софій О. З. Залучення громадян до процесу прийняття рішень органами місцевої влади шляхом використання потенціалу громадських консультацій / О. З. Софій, І. І. Каспрук // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – 2011. – Вип. 6. – С. 112-117.

20. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: посіб. – К. : Ленвіт, 2012. – 64 с.

21. Харечко І. З. Політико-правові механізми участі громадян у процесі прийняття політичних рішень в умовах електронної демократії: автореф. дисертації дис. канд. політ. н.; спец.: 23.00.02 - політичні інститути та процеси / І. З. Харечко. – Львів, 2014. – 16 с.

***Доскич Л. С. Влияние граждан на принятие решений органами местного самоуправления как фактор эффективного функционирования демократии на локальном уровне: польский опыт и украинские реалии.***

*Целью статьи является политологический анализ институционально-процедурных механизмов влияния граждан на принятие решений органами местного самоуправления как фактор эффективного функционирования демократии на локальном уровне в компаративном измерении. Используя общенаучные и специальнаучные методы политологического исследования раскрытой цель работы и разрешены исследовательские задачи. Обобщено теоретико-методологические подходы к анализу влияния общественности на принятие решений органами местного самоуправления. Основное внимание сосредоточено на выявление путей усиления участия граждан в публичной политике на локальном уровне в процессе реформирования системы местного самоуправления в Украине. Доказано взаимозависимость эффективности процессов локальной политической активности и активизации институтов гражданского общества на уровне местных общин. Акцентируется на целесообразности использования польского опыта активизации участия местных жителей в подготовке и принятии решений институтами местного самоуправления в процессе институционально-процедурной децентрализации и формирования способных объединенных территориальных общин в нашей стране.*

***Ключевые слова:*** реформа местного самоуправления, локальная политическое участие, политико-управленческие решения, Украина, Польша

***Doskich L. S. The Impact of Citizens on Decision Making by Local Self-Governments as a Factor for the Effective Functioning of Democracy at the Local Level: Polish Experience and Ukrainian Reality***

*The purpose of the article is a political analysis of institutional and procedural mechanisms of citizens' influence on local government decision-making as a factor of effective functioning of democracy at the local level in a comparative dimension. Using general scientific and special-scientific methods of political research revealed the purpose of work and solved research tasks. The theoretical and methodological approaches to the analysis of public influence on decision-making by local government bodies are generalized. The main focus is to identify the ways of increasing citizen participation in public policy at the local level in the process of reforming the system of local self-government in Ukraine. The interdependence of the effectiveness of processes of local political activity and the activation of civil society institutions at the local level communities is proved. The emphasis is placed on the expediency of using the Polish experience of activating the participation of local residents in the preparation and decision making by local government institutions in the process of institutional and procedural decentralization and the formation of capable united territorial communities in this country.*

***Keywords:*** local self-government reform, local political participation, political and managerial decisions, Ukraine, Poland.