

.....

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

.....

УДК 352.07

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.33>

І. М. Безена

кандидат філософських наук,
завідувач кафедри соціально-гуманітарної освіти
Інституту педагогіки

КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради

УПРАВЛІННЯ СТРАТЕГІЧНИМ РОЗВИТКОМ ГРОМАДИ: ПУБЛІЧНА ВЛАДА Й ІНСТИТУТИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Стаття про дослідження сучасних стратегій розвитку територіальних громад в Україні, які здійснюються в контекстах реформи щодо демократизації й децентралізації. За результатами дослідження було відзначено надзвичайну актуальність різних сучасних практик, серед яких можна вказати партнерську взаємодію органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства, залучення громадськості до організаційних процесів формування стратегії розвитку громади, практики реалізації державної політики на місцевому рівні через бюджетування й інвестування інфраструктурних проєктів тощо.

Зарубіжний досвід децентралізації та стратегії розвитку свідчить про активну комунікативну дію, яка направлена на розвиток, єдність і міцність суспільних норм, цінностей та інституцій; послідовне дотримання основ суспільної демократії через залучення громадян до процесів урядування в громадах; системний і суттєвий вплив рівня місцевої демократії й фінансової самодостатності громади на сталий розвиток і позитивні зрушення в якості життя суспільного середовища, громади й людини.

В дослідженні проаналізовано: результати реалізації реформи публічної й суспільної системи України та Дніпропетровського регіону; розкрито нові стратегії розвитку та їх тенденції у спільній діяльності органів влади й громадських інституцій; окреслено приклади взаємної співпраці громадян і громадських організацій, направленої на ефективні зрушення в житті громади. Адже їхня спільна робота, яка направлена на реалізацію інфраструктурних проєктів на території громади, вже дає змістовні й позитивні результати.

За результатами дослідження встановлено, що від активного залучення до реалізації проєктів з боку громадян залежить реалізація інфраструктурних проєктів, позитивні соціально-економічні зрушення й вирішення місцевих проблем громади. Послідовні дії учасників діяльності впливають на результативність і успішність громади на шляхах реалізації інфраструктурних проєктів спільноти, направлених на позитивні зрушення в житті всіх жителів території.

Ключові слова: стратегія розвитку, інвестиційна привабливість, самоорганізація населення, взаємодія.

Постановка проблеми. Вже три роки в Україні здійснюється ряд реформ, направлених на структурні зміни місцевої влади, формування нової мережі публіч-

них інституцій місцевої територіальної громади, перерозподіл владних повноважень і відповідальності за стан соціально-економічного розвитку території. Одним з основних напрямів публічної реформи є розширення шляхів співпраці між

місцевою владою, громадськими інститутами та громадянами. Тобто сучасна територіальна громада переходить на новий якісний рівень відносин, якому характерний високий ступінь інтенсивності й динаміки в контекстах демократизації й децентралізації, пошук нових напрямів спільної ефективної діяльності.

В окреслених питаннях постає ключова проблема публічних інституцій: підвищення ефективності механізмів місцевої самоорганізації, які буде направлено на підвищення стандартів життя і вирішення спільних соціально-економічних проблем території, формування інвестиційної привабливості місцевої громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми реформи регіональної публічної влади, пошук нових механізмів організаційної діяльності в Україні й шляхи розвитку місцевих громад досліджено в роботах С. Серьогіна, Є. Бородіна, В. Сиченка, А. Кожина, І. Костенка, Н. Шевченко, К. Романенко та інших науковців, які вивчають окремі аспекти практичної діяльності громади у формуванні позитивно орієнтованого розвитку об'єднаних територіальних громад.

Мета статті. Автор ставить за мету дослідити сучасні процеси у стратегії механізмів організаційної діяльності системи місцевого самоврядування Дніпропетровщини, що направлена на організацію спільної роботи для позитивних змін на території місцевої громади.

Виклад основного матеріалу. Останній період розвитку українського публічного простору характеризується баченням особливої важливості саме технологічних етапів менеджменту з прийняття ефективного й актуального управлінського рішення. Адже ефективним результатом окресленого організаційного етапу діяльності органів влади є питання «активних, динамічних і позитивних змін» у соціальних життєвих практиках, направлених на підвищення рівня життя громадян, «долучення жителів до громадсько-активної співпраці з органами місцевої влади у вирішення проблем території» [1, с. 199]. Ключовими чинниками постають індикатори ефективності суспільних процесів: громадяни, територіальна гро-

мада, суб'єкти господарської й громадської діяльності, публічні інституції влади, зовнішні партнери громади, засоби комунікації тощо.

На наше переконання, сучасним теоретикам і практикаам реформи необхідно враховувати досвід розвитку ефективної моделі процесів співпраці й результативності всіх суб'єктів публічного простору – об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), який уже мають сусідні країни. Основою суспільних процесів у раціональному розвитку території є питання нормативно-правового забезпечення діяльності, організаційні механізми регуляторного процесу й процедур, довіра, відкритість і послідовність діяльності суб'єктів суспільної співпраці, бачення стратегій розвитку території, організованість і професійність кадрів управління й реалізації проектів тощо. Управлінською проблемою в окреслених аспектах розвитку громади й конструктивної взаємодії органів публічної влади та громадськості є практики формування й реалізації державної політики, бюджетування інфраструктурних проектів, стратегічні заходи протидії корупції, повноцінне забезпечення врядування громади й прав громадян, розвитку територіальних громад у сталому режимі для повноцінного формування особистості.

На підтвердження вищеокресленого ми знайшли актуальні наукові ідеї Хабермаса Юргена (Jürgen Habermas), який досліджував цивілізаційні зміни на фоні потреби в демократичному розвитку суспільства й формуванні сучасної людини. На його думку, «моральні світогляди ефективно обмежують волю тоді <...>, коли вони укорінені в етичне саморозуміння, що скріплює турботу про власне благополуччя з зацікавленістю у справедливості» [2, с. 4]. На наш погляд, сучасний цивілізований світ стимулює зростання суспільної й індивідуальної потреби людини в розширенні життєвих меж відповідальної або невідповідальної свободи діяльності, отриманні ефективних результатів життєтворчості через розуміння власної місії в житті.

Хабермас Ю. вперше запровадив актуальні для нас поняття інструментальної

й комунікативної дії, які пізніше розподіливі на чотири типи: стратегічна, нормо-регулювальна, експресивна та комунікативна. Стратегічна дія орієнтована на успіх, на використання засобів, які відповідають за досягнення цілей, залишилися її характеристиками. А в комунікативній дії, на думку науковця, акцент робиться на спрямованість суб'єктів діяльності на пошук конструктивів взаєморозуміння, компромісу й раціональності. Мірилом доцільності розгляду рівня раціональності є, по-перше, інструментальна раціональність, яка визначається раціональністю розв'язання технічних питань через емпіричне знання; по-друге, стратегічна раціональність, яка визначається поступовістю розв'язання на користь інших, які не мають вибору; по-третє, нормативна раціональність, яка окреслюється раціональністю розв'язання практичних завдань у контексті принципів й окреслених правил; по-четверте, раціональність «експресивної дії» через поняття й відповідність змісту типології дії [3]. Таким чином, можемо зробити висновок, що всі процеси в суспільстві проходять через синтезувальні концепти людини: особистісного інтересу й водночас раціонального ставлення до навколишнього світу й до інших індивідів.

Необхідно також відзначити, що з метою консолідованих дій влади й суспільних інститутів об'єднань громадян чинне законодавство України визначає окремі механізми з громадянсько-процесуальних питань. Так, консультації влади й громадськості здійснюються зі спільною метою розширеного залучення громадян до участі в реалізації державної політики в суспільних сферах, управління державними справами, надання можливості вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення комунікативної гласності, доступності до процесів і прозорості в діяльності зазначених органів [4].

Регулярне проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню на основі взаємодовіри системного й відкритого діалогу, який сприятиме підвищенню якості підготовки рішень з питань державно-суспільного життя. Саме через

створення умов для участі громадян у розробленні проєктів таких рішень, які стосуються суспільно-економічного розвитку держави й громади, реалізації прав і свобод громадян, задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Консультації можуть проводитись у формі відкритого громадського обговорення (безпосередня форма) або вивчення громадської думки (опосередкована форма). Результати проведення консультацій мають враховуватися органами влади у прийнятті рішення або подальшій діяльності. Дотримуватися окреслених процедур мають усі учасники суспільної й управлінської діяльності громади: голова ради, виконавчий комітет, структурні підрозділи ради та їхні посадові особи, комунальні підприємства, депутати ради, старости сіл/селищ, громадський актив населених пунктів, громадські організації й окремі громадяни.

Чинне законодавство України визначило тлумачення поняття «територіальна громада»: це «жителі, які об'єднані постійним проживанням» у межах села, селища, міста, що є «самостійними адміністративно-територіальними одиницями» або «добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр» [5]. Базовим рівнем місцевих самоврядних об'єднань є ОТГ, до складу якої можуть входити певне число населених пунктів і громадян території.

Так, після гнучких демократичних адміністративно-територіальних трансформацій станом на 20 березня 2020 р. було сформовано й проведено місцеві вибори до публічних інституцій території у 71 новій ОТГ, до числа яких входять як міста, так і села [6]. Кожна громада знаходить свою регіональну модель механізмів долучення публічних органів влади, суб'єктів суспільної організації й громадян до вирішення соціально-економічних проблем території.

Костенок І. висловив думку, що «формування життєздатних територіальних громад, які забезпечуватимуть громадам високу якість життя шляхом повного використання місцевих ресурсів, широкого залучення всіх громадян до вирішення місцевих питань», є для місцевого

самоврядування основним завданням на сучасному етапі реформи з децентралізації [7]. Однак, на наше переконання, в Україні й надалі відсутній життєдіяльний представницький суб'єкт місцевого самоврядування – самодостатня ОТГ, яка повноцінно володіє достатніми організаційними, матеріальними й фінансовими ресурсами, в належній кількості має внутрішні джерела для формування дохідної й видаткової частини місцевого бюджету розвитку громади. Поряд із цими проблемами в Україні досі немає єдиного органу влади, який відповідав би за процеси становлення самоврядних громад і формування їхньої податкової бази для забезпечення джерел і доходів самодостатності. Застарілим і стримувальним фактором у розвитку сучасної моделі місцевого самоврядування є управлінська проблема, так звана паралельна політика, яка проявляється в дублюванні повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування й місцевих державних адміністрацій. То ж на часі такі питання: чіткості в розмежуванні повноважень і відповідальності; субсидіарності й прозорості суспільної діяльності; визначення процесів бюджетування й розпорядження доходами-видатками, фінансової спроможності регіонального врядування; спрощення моделей місцевих плебісцитів; регіонального регулювання процесів діяльності консультативно-дорадчих органів тощо.

Кожина А. відзначає, що на участі громадян в управлінні місцевими справами «ґрунтується існування багатьох форм впливу на процес ухвалення управлінських рішень на місцевому рівні» [8]. В окреслених контекстах надзвичайно актуалізуються організаційні питання: поглиблення взаємодії органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства; мобілізації потенціалу громадян і їхніх об'єднань на основі розвитку громадських ініціатив і розвитку взаємної довіри; впровадження в практики громади нових форм місцевої самоорганізації населення, що трансформуватиме свідомість громадян (від споживачів суспільних благ до формування активних учасників змін на території громади); розвиток системи комунікативної дії на тери-

торії; розвиток системи організації врядування в кожному населеному пункті тощо.

Узагальнення сучасних практик діяльності в Дніпропетровському регіоні найчастіше викликає питання розвитку громади, а в будь-якої ОТГ є особливість, що виражена в наявності загальносистемних і роками не вирішуваних місцевих проблем: відсутність централізованого водопостачання домогосподарств і застарілий технічний стан житлового фонду; зайнятість працездатного населення; впорядкування, розвиток і вдосконалення території об'єктів суспільного призначення; утилізація й перероблення побутового й виробничого сміття; наявна мережа, технічний стан будівель і робота соціальних об'єктів і місцевої інфраструктури; територіальний розвиток малого й середнього бізнесу; природоохоронні заходи на території тощо.

На території Дніпропетровської області зареєстровано понад 10 тис. громадських спільнот, які окреслили своє місце в представленні інтересів громадян у різних сферах діяльності [9]. З огляду на окреслене й сучасні наукові дослідження ми вбачаємо особливу значущість окремих актуальних аспектів у розвитку громадянського суспільства: *по-перше*, людина є ключовою основою громадянського суспільства через осягнення її суспільного життя й середовища; *по-друге*, основою громадянських інститутів регіону є неурядові організації, які представлені сукупністю особистостей і їхніх інтересів; *по-третє*, змістовою основою діяльності громадянських інститутів є діяльнісна комунікація, яка є ключовою в обміні інформацією через персональне залучення громадян і інституалізації суспільних дискурсів, що допомагають розв'язати проблеми; *по-четверте*, особистісний розвиток здібностей до розпізнавання й ідентифікації проблем території для суспільно узгодженої діяльності з публічною владою [10].

В результаті, як уже ми відзначали, громадянське суспільство включає у свій спектр діяльності недержавні організації, які самостійно утворюються й представляють волю й інтереси всіх громадян, формують і розвивають громадську думку для

впливу на політичну складову суспільства, здійснюють моніторинг змісту й результатів діяльності влади. Елементами громадянського суспільства в регіоні можуть бути різні об'єднання: господарські, соціальні, екологічні, професійні, конфесійні, творчі, спортивні тощо. В сучасному цифровому світі з'являються нові форми об'єднання – інтернет-спільноти, які отримали власне поле для діяльності й задоволення комунікативних потреб й інтересів людини, заохочення до соціально активного життя на рівні адміністративних одиниць громади. З огляду на окреслене постають питання ефективності взаємовідносин публічної влади й громадянського суспільства, які у правовій державі окреслюються процедурами обмеження й регламентації діяльності з боку публічної влади [9; 10]. Демократичні держави вже сформулювали основні атрибути громадянського суспільства: публічний простір для комунікації; організоване громадське життя вільних і рівних індивідів; зорієнтованість на громадські інтереси й результати для громади тощо.

Звичайно, дії з вирішення суспільно значущих проблем окремих територій уже мають результати: 1) створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ), завданнями яких є об'єднання зусиль для реконструкції дахів і мереж життєзабезпечення житлових будинків, їхня енергоефективність, благоустрій прибудинкової території тощо; 2) розвиток мережі громадського активу на території громади, старостинського округу або кварталу, який має концентрувати, узагальнювати й представляти громадські ініціативи з метою вирішення суспільних проблем; 3) об'єднання громадського активу громади, яке орієнтоване на залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій для вирішення проблем території; 4) створення громадських інституцій, зорієнтованих на встановлення проблеми, вивчення її й пошук стратегії вирішення тощо [10]. В окреслених напрямках суспільної й публічної діяльності є конкретні приклади конструктивної співпраці державних і громадських інституцій, направлених на соціально-економічні зміни в громадах Дніпропетровського регіону.

Завдяки конкретній співпраці громадянських інститутів і публічної влади громади у сфері проєктного менеджменту вже створено ефективні механізми оптимізації інфраструктури громади й долучення до програм U-Lead в Україні. За один рік ОТГ Дніпропетровщини подали 240 пакетів стратегічних проєктів на отримання зовнішніх інвестицій. Інвесторами виступили державний, обласний і місцевий бюджети, залучені кошти місцевих громадських інституцій, суб'єктів господарювання й іноземних структур. Окреслене є свідченням конструктивного підходу до вирішення місцевих соціально-економічних проблем усіх суб'єктів співпраці, що направлена на підвищення якості життя в різних громадах Дніпропетровщини. Місцеві проєкти включали до свого переліку такі сфери діяльності: виробничі кооперативи, водогони, дороги, енергопроєкти житлового фонду, сміттєзвалища тощо. Вищенаведене є прикладом активності депутатів і голови місцевої ради, старости та його громадського активу округу, підтверджує вагу й значення децентралізації, яка створила умови для розвитку території сіл. Хабермас Ю. вважає, що значущим є питання «ефективності публічного управління як засобу впливу демократичних суспільств на самих себе» [11, с. 114]. Ключовими процесами в окреслених елементах організаційної й ефективної спільної діяльності громадських і державних інституцій є процеси прозорості й ефективної комунікації, які ми відзначили раніше [12, с. 60].

Висновки. Таким чином, результати демократизації й децентралізації окреслюють нові стратегії розвитку територій через конструктивну співпрацю з громадянськими інститутами, зокрема: 1) стратегічний розвиток громадянських інституцій, які стануть основою сталого розвитку ОТГ; 2) недосконалість механізмів громадської участі у вирішенні проблем місцевого значення, які стримують формування ефективної демократичної системи управління й соціально-економічний розвиток громади; 3) старі нерозв'язані проблеми й недоліки поточного управління життєдіяльністю й розвитком інфраструктури громади; 4) сталий розвиток

місцевої демократії, різних форм місцевої самоорганізації й процеси підвищення активності населення мають стати основою становлення добродесного, організованого й активного місцевого врядування; б) цінним є місцевий досвід колективної й комунікативної дії, які стають основним ресурсом для ефективного розвитку нової об'єднаної територіальної громади, регіону й держави.

Список використаної літератури:

1. Бородин Є. І., Безена І. М., Марк Е. Генсон про шляхи демократизації та децентралізації публічних інституцій держави. *Публічне управління та митне адміністрування* : науковий збірник. 2019. № 3 (22). 290 с. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2019/3/25.pdf>.
2. Хабермас Ю. Будущее человеческой природы: весь мир. Москва, 2002. 144 с. URL: <https://predanie.clients-cdnnow.ru/uploads/ftp/habermas-yurgen/buduschee-chelovecheskoj-prirody/habermas-budushchee-chelovecheskoj-prirody.pdf>.
3. Хабермас Ю. Постнациональная констелляция и будущее демократии / пер. Б. М. Скуратова. *Логос*. 2003. № 4–5 (39). URL: <http://www.ruthenia.ru/logos/number/39/09.pdf>.
4. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
6. Децентралізація дає можливості. Дніпропетровська область: формула успіху. Вебсайт Дніпропетровського ЦРМС. URL: <https://decentralization.gov.ua/areas/0562>.
7. Костенок І. В. Механізми та способи децентралізації влади: рівень місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 3. 2013. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=559>.
8. Кожина А. В. Перспективи розвитку механізмів громадянської участі на місцевому рівні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 1. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=L INK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10 &S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Duur_2015_1_18.
9. Реєстр громадських організацій Дніпропетровської області / Головне управління юстиції в Дніпропетровській області. URL: http://obljust.gov.ua/index.php?page_name=253.html.
10. Безена І. М. Децентралізація публічної влади та маркетинг: регіональне державне управління й місцеве самоврядування. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія «Державне управління»*. 2019. Т. 30 (69) № 6. С. 19–23. URL: http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/6_2019/6.pdf.
11. Habermas J. Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy. Cambridge, Massachusetts : MIT Press. 1996. 631 p. URL: <file:///D:/%D0%97%D0%B0%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%B7%D0%BA%D0%B8/JrgenHabermasBetweenFactsandNorms.pdf>.
12. Безена І. М. Демократизація публічного управління і інформаційно-медійний розвиток компетентностей його посадовців. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. 2019. № 2. С. 58–64. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/3_2019/7.pdf.

Bezena I. Management of strategic community development: public authorities and institutions of civil society in the context of decentralization

The article deals with the research of modern strategies of development of territorial communities in Ukraine, which are carried out in the context of reform on democratization and decentralization. According to the results of the research, it was pointed out the urgency of various contemporary practices, including the following: partnership interaction of public authorities with civil society institutions; public involvement in the organizational processes of forming a community development strategy; local government policy implementation practices through budgeting and investment in infrastructure projects and more.

Foreign experience in decentralization and development strategy shows: active communication action aimed at development, unity and strength of social norms, values

and institutions; consistent adherence to the basis of public democracy through citizen involvement in community governance processes; systematic and significant impact of level local democracy of and financial self-sufficiency of the community on sustainable development and positive changes in the quality of life, social environment, community and people.

The study analyzes: the results of the reform of the public and social system of Ukraine and Dnipropetrovsk region; new strategies of development and their tendencies in the course of joint activity of authorities and public institutions which have been revealed; examples of mutual cooperation of citizens and public organizations aimed at effective changes in community life which are outlined. After all, their joint work aimed at the implementation of infrastructure projects on the territory of the community is already yielding meaningful and positive results.

According to the results of the research, it is established that the implementation of infrastructure projects, positive socio-economic shifts and solving local community problems depend on active involvement in the implementation of projects by citizens. Consistent actions of the participants of the activity influence the effectiveness and success of the community in the way of implementation of community infrastructure projects aimed at positive changes in the life of all residents of the territory.

Key words: *development strategy, investment appeal, self-organization of population, interaction.*