



Славко Т.О., Миколаївський державний гуманітарний університет імені Петра Могили

Славко Тетяна Олександрівна – аспірант, завідувач методичного кабінету кафедри політичних наук Миколаївського державного гуманітарного університету імені Петра Могили, магістр політології, закінчила Миколаївський державний гуманітарний університет імені Петра Могили комплексу „Києво-Могилянська академія”, факультет політичних наук. Наукові інтереси спрямовані на дослідження трансформаційних процесів у політичних системах перехідних суспільств.

Міжсекторне співробітництво як один з чинників формування громадянського суспільства

Стаття присвячена питанням співробітництва між основними секторами місцевої громади. Це питання розглядається у контексті розбудови громадянського суспільства. Особливу увагу приділено питанню правового забезпечення місцевого самоврядування. Автор аналізує проблеми взаємодії місцевої влади та громадських організацій, а також перспективи та можливості поглиблення міжсекторної співпраці.

The article is devoted to the main issues of cooperation between main sectors of local community. This problem is given in the context of building civil society. Particular attention is paid to legal basis for local self-government. It gives the analysis of the problems of cooperation of local authorities and non-governmental organizations. The author considers prospects and abilities for extending trans-sectoral cooperation. Political analysis is made on the basis of current materials and research methods.

ПРОЦЕС переходу до демократії торкається всіх рівнів суспільно-життя. Ці проблеми тягнуть за собою потребу в зміні соціально-політичної, економічної системи в країні. У стосунках особи та держави також відбуваються певні зміни: створюються структури та організації, які своєю діяльністю спрямовані на захист громадських інтересів і тих організацій, що відповідають інтересам громадян. Демократичний режим державного управління визначається характером співіснування і взаємодії держави як інституту, як сукупності установ, органів директивного адміністрування та рівноправного партнера громадянського суспільства. Активізується діяльність громадських утворень, що є ознакою утвердження демократичних принципів життя суспільства. Діяльність Недержавних Об'єднань (НДО) і практика партнерських відносин між секторами суспільства значною мірою залежать від законодавчого закріплення статусу неурядових структур. На нашу думку, прискорення процесу формуван-

ня громадянського суспільства також залежить від політичної культури громадян, від їх ціннісних орієнтацій, і найбільш ефективними ці зміни мають бути на локальному рівні – рівні територіальної громади. У пропонованій статті автор розглядає процес розбудови громадянського суспільства в Україні в контексті діяльності громадських організацій та аналізує роль міжсекторного співробітництва в процесі регіонального розвитку та закріплення демократичних основ функціонування українського суспільства.

Вітчизняна джерельна база з проблематики міжсекторного співробітництва представлена публікаціями у періодичних виданнях та виданнях недержавних неприбуткових аналітичних організацій тощо. В них висвітлено такі важливі питання, як принципи децентралізації, теоретичне обґрунтування регіональної політики та регіонального розвитку, інституційні аспекти місцевого самоврядування тощо. Як приклад фундаментальних робіт з проблем розвитку міжсекторного співробітни-

цтва наведемо такі роботи. Формам співпраці НДО та місцевої влади присвячені роботи В. Азарова [2], В. Будного, І. Камінника [3], В. Пархоменко [4], О. Бойко-Бойчука, А. Хорунжого [5-6].

Цінними для даного дослідження стали матеріали семінарів та науково-практичних конференцій: "Практика виконання законів України "Про місцеві державні адміністрації" та "Про місцеве самоврядування в Україні", "Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні в країнах Центрально-Східної Європи: теорія та практика", опубліковані на спеціалізованих Інтернет-сайтах [7-8].

Новизна дослідження обумовлюється тим, що у сучасній вітчизняній літературі поки що відсутні ґрунтовні розробки проблематики співпраці місцевої влади з громадськими організаціями як важливої складової громадянського суспільства.

Мірилом демократичного режиму державного управління є співвідношення між самоврядуванням асоціацій громадян, вільним його волевиявленням та розвитком і мірою їхнього впливу на дії держави з метою її обмеження [9]. Громадянське суспільство в Україні має недостатню спроможність до моніторингу та контролю за органами влади як у центрі, так і на місцях. Рубцов В.Н. серед причин такого рівня моніторингу функціонування органів влади громадянським суспільством називає такі: 1) низький рівень обізнаності українців щодо ролі громадського сектора в забезпеченні належного управління, 2) практична відсутність можливостей громадян брати участь у вирішенні загальнодержавних та місцевих справ, 3) брак необхідної інформації, досвіду та часу, 4) обмежене фінансування громадської діяльності, 5) нерозуміння органами влади корисності від діяльності громадських організацій і підтримки з боку громадянського суспільства, яка є соціальним капіталом влади [10].

У вирішенні ключових завдань розбудови в Україні громадянського суспільс-

тва (суспільство громадян з високим рівнем економічних, соціальних, політичних, культурних і моральних рис, що разом з державою утворює розвинуті правові відносини) й найважливіших соціальних проблем все більш значущу роль відіграють громадські організації. Сучасна європейська школа політології (Д. Плевнік, З. Захар'єв, Дж. Крізан) розширює рамки розуміння сутності громадянського суспільства, визначаючи, що воно „є не що інше, як поширення практики самоврядування на всі сфери громадянського життя, до того ж функція правової держави полягає в тому, щоб захистити принцип самоврядування усіх недержавних організацій” [11, с. 71]. Визначаючи роль та певним чином функції громадських організацій, автори статті „Правова база діяльності громадських організацій в Україні. Матеріали до дискусії та практичного використання” О. Волочай, С. Волочай зазначають, що громадські організації не борються за владу як таку, вони відкривають можливість самореалізації особистості, відкриті для суспільства. Це ті здорові стосунки, в процесі здійснення яких виникають нові суспільні цінності... А громадянські цінності „виплавляються” в громадянській ініціативі... [12]. Їх внесок у вирішення соціальних проблем суспільства, насамперед, залежить від стану партнерських відносин між НДО, органами місцевого самоврядування, які, відповідно до Конституції України, є засобом реалізації права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України та бізнес-структурами.

Дослідники проблем місцевого самоврядування Бойко-Бойчук О., Мейжис І., Федів І. та Хорунжий А. [5]. визначають, що міжсекторне співробітництво можна розглядати як технологію адаптування та закріплення культури місцевого самоврядування у масовій свідомості міської громади та з впевненістю стверджувати: рівень і ефективність партнерства трьох наступних секторів громади: міської (муніципальної) влади, міських ділових кіл (бізнес), недержавних

(громадських) об'єднань – характеризують рівень розвитку місцевих демократій в цілому.

Як місцеве самоврядування, так і неурядові організації, хоч і на різних підставах (самоуправління силою закону, громадські організації на добровільних засадах), представляють територіальну громаду. Вони неоднаковим шляхом і по-різному прагнуть до спільної мети – задовольнити потреби громадськості та служити людям, які обрали їх своїми представниками. Але єдиним шляхом до спільної мети цих автономних секторів суспільного життя є плідна співпраця між собою та з іншими секторами суспільства.

Процес залучення громадського сектора до реалізації місцевих проблем відповідає потребам вирішення основної проблеми місцевого самоврядування в Україні. Саме формування незалежного об'єкта щодо правових, фінансово-матеріальних можливостей та ресурсів первинного суб'єкта управління є важливою умовою функціонування територіальної громади. Правова система місцевого самоврядування в Україні декларує можливість територіальних громад схвалювати програми соціально-економічного розвитку, а органів місцевого самоврядування – затверджувати відповідні стратегії розвитку, розподіляти відповідні кошти (Конституція, ст. 143) [1]. Однак держава не завжди спроможна здійснити відповідну фінансову підтримку самоврядування, тому місцеве самоврядування не в повній мірі реалізує свої завдання по забезпеченню участі громадськості у прийнятті рішень органами влади, по ефективному наданню послуг тощо. На жаль, в Україні найбільш успішним механізмом міжсекторного співробітництва є „модель технічної допомоги” органам місцевого самоврядування з боку громадських організацій, підприємств, коли здійснюється мікрокредитування, надаються інформаційно-консультаційні послуги.

Важливе місце в дослідженні питання міжсекторного співробітництва посідає вивчення закордонного досвіду в сфері

співпраці місцевої влади з громадськими організаціями.

Досвід, набутий розвинутими державами, свідчить, що громадські організації більш ефективно та економно виконують ряд завдань, які віднесені до компетенції органів місцевого самоврядування. Робота неурядових організацій у таких сферах, як соціальна допомога, просвітницька діяльність, надання безкоштовних інформаційних, юридичних послуг, організація культурних, спортивних та інших масових заходів, є нерідко більш результативною, ніж робота адміністративних органів. Отже, налагодження плідної співпраці органів місцевого самоврядування із громадськими організаціями є одним з першочергових завдань як регіональної, так і державної політики України.

На сучасному етапі в Україні взаємодія громадських організацій та органів місцевого самоврядування носить безсистемний характер. Найбільш розповсюдженою формою підтримки НДО є надання їм невеликих приміщень під офіси. Практично відсутні довгострокові програми співробітництва, а механізм надання коштів місцевих бюджетів для підтримки соціально вагомих програм громадських організацій знаходиться ще на стадії розробки.

Практика будь-яких відносин органів місцевого самоврядування і недержавних організацій починається з основних питань. Перше питання: а для чого необхідно співробітництво? Отже, треба визначити, у чому для місцевої влади практична користь від взаємодії з недержавними організаціями.

Практичні методики співробітництва починають виробляти ті органи місцевого самоврядування, де необхідність пошуку нових форм управління, муніципального шляху розвитку вже назріла й усвідомлюється певною частиною чиновників, що приймають рішення. Там, де місцева влада не відчуває потреби змін, залишається в рамках звичної системи адміністрування, говорити про практику взаємодії з представниками

міської громади передчасно.

Отже, перший висновок для місцевої влади на користь діалогу складається саме в тім, щоб не мобілізувати проти себе широкі кола міської громади, утримати рейтинг популярності і кредит довіри на прийнятному рівні.

Інші проблеми, що вимагають партнерських стосунків недержавних організацій, обумовлені потребами тих представників міської влади, дії яких спрямовані на проведення муніципальних перетворень. З огляду на те, що в недержавних організаціях, як правило, немає фахівців у підготовці проектів і програм міського розвитку, саме вони на сьогоднішній день є основним носієм і джерелом інноваційних ідей.

У процесі співробітництва накопичується необхідний досвід, і представники недержавних організацій викликають інтерес як кадровий резерв органів місцевого самоврядування. По-перше, тому, що фахівців в області місцевого самоврядування катастрофічно бракує і кадрова криза, особливо в малих і середніх містах, переростає в кадровий тупик; по-друге, тому, що залучення активістів недержавних організацій до управління міським господарством забезпечує органам місцевої влади так необхідний їй при проведенні перетворень кредит довіри з боку міської громади.

Так чи інакше, і представники органів місцевого самоврядування, і недержавні організації все ж таки доходять висновку про необхідність співробітництва і взаємодії. Але ні в тих, ні в інших немає ні навичок такого співробітництва, ні традицій, ні процедур. „Кожна зі сторін, знаходячись у рамках власної етики, виходить із власного досвіду і власного розуміння принципів співробітництва” [6].

Існуючі форми співпраці органів місцевого самоврядування із громадськими організаціями потребують оптиміза-

ції та всебічного удосконалення, позитивним прикладом для чого може стати досвід країн з розвинутою інфраструктурою соціального партнерства, які при цьому тривалий час знаходились у схожих умовах історичного розвитку, що й Україна.

Отже, досвід підтверджує, що територіальна громада – досить складний суб'єкт і об'єкт управління. Проблема перспективного розвитку територіальних громад залишається однією з важливих проблем українського місцевого самоврядування, яка сьогодні додатково посилюється недостатньою кількістю освічених фахівців із стратегічним баченням та розумінням засад комплексного розвитку територіальної громади. Стратегічне планування розвитку громади (процес визначення і здійснення найбільш важливих дій) дозволяє узгодити співпрацю трьох секторів громади – влади, підприємницьких структур та громадських організацій в досягненні спільної мети, координації спільних дій стосовно оптимального використання наявних ресурсів, активізувати ділове середовище.

Дослідження проблеми свідчить, що, незважаючи на складнощі, все ж таки є певні приклади успішної взаємодії органів місцевого самоврядування та НДО. Але інституціональна база такого співробітництва ще практично не відпрацьована. Тим не менш, за роки незалежності України НДО хоча і відчували проблеми у своїй діяльності (нестача коштів, відсутність інституціональної підтримки) накопичили деякий досвід співпраці з секторами суспільства.

Перспективи обраної теми полягають у необхідності дослідження процесу міжсекторного співробітництва як важливої складової громадянського суспільства, яке має серйозний вплив на всі сфери суспільного життя. Важливими напрямками діяльності в реалізації заходів з оптимізації співробітництва громадських організацій з органами місце-

вого самоврядуванням є законодавчий напрям, де першочерговими завданнями мають бути забезпечення подальшого вдосконалення місцевого законодавства з метою комплексного визначення цілей, завдань, правил, механізмів та форм співпраці між органами місцевого самоврядування та неурядовими організаціями; забезпечення участі об'єднань громадян у розробці стратегії регіонального розвитку з метою забезпечення їхньої відповідності реальним потребам даної громади; налагодження системи узгодження суттєвих рішень органів місцевого самоврядування у сфері політики з неурядовими організаціями у встановленому порядку й формі; економічний напрям, що забезпечує передбачення у місцевих бюджетах певних статей витрат, спрямованих на фінансування соціально-корисної діяльності неурядових організацій на конкурс-

ній основі та визначення загальних і єдиних для всіх засад та процедур, за якими неурядові організації можуть подавати заявки на дотації з місцевого бюджету для реалізації локальних суспільно-корисних проектів, а також впровадження системи соціальних замовлень – різновидів договору, спираючись на які, орган місцевого самоврядування передає певній неурядовій організації виключне право надавати громадськості окремі послуги; функціональний напрям, що буде сприяти налагодженню співпраці місцевого самоврядування з громадськими організаціями на системній, плановій та довгостроковій основі та забезпеченню доступу громадських організацій до інформації у сфері реалізації органами місцевого самоврядування регіональної політики.

Література

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К., 1996.
2. Азаров В. Взросление нации. – Одесса: Виктория, 2001. – 160 с.
3. Будний В., Каминник І., Крупник А. Соціальний заказ в Украине: обоснование и внедрение. – Одесса: Ассоциация поддержки гражданских инициатив „Ковчег”, 2001. – 113 с.
4. Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні в 90-х рр. – К., 1999. – 252 с.
5. Бойко-Бойчук О., Мейжис І., Федів І., Хорунжий А. Соціально-культурні бар'єри на шляху муніципальної реформи. Перспективи подолання / Центр соціально-економічного розвитку Українського Причорномор'я. – Миколаїв: Атол, 2000. – С. 237.
6. Социальное партнерство местной власти, предпринимательских кругов и общественности в процессах развития города / Ред. О. Бойко-Бойчука, А. Хорунжого. – Николаев: Атолл, 1999. – С. 18.
7. Актуальні проблеми виконання законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”: Науково-практичний посібник / За ред. В.В. Кравченка. – К.: Атака, 2003. www.gurt.org.ua
8. Участь громадськості: Посібник. – Київ, 2002 (результати Міжнародної конференції “Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні в країнах Центрально-Східної Європи: теорія та практика”).
9. Дикань К. Проблеми правового унормування діяльності громадських організацій // Правова база діяльності громадських організацій в Україні. Матеріали до дискусії та практичного використання. – К., 1997. – С. 5.
10. Рубцов В.Н. Індикатори та моніторинг у муніципальному управлінні: Науково-практичний посібник. – К.: Гносиз, 2002. – С. 95.
11. Москаленко Ю. Теоретичні засади формування громадянського суспільства в Україні // Молода нація. Альманах. – 1997. – № 7. – С. 65-81.
12. Волочай О., Волочай С. Неприбуткові громадські організації: соціально-психологічний феномені // Правова база діяльності громадських організацій в Україні. Матеріали до дискусії та практичного використання. – К., 1997. – С. 48.
13. Лабунька І., Чекмишев О. Не тиск, а допомога: [Роль неприбуткових недержавних організацій та “мозкових центрів” у розбудові демокр. суспільства] // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 5-6. – С. 115-117.
14. На сторожі інтересів громадян: [Неурядові організації, що стоять на сторожі прав та інтересів громадян] // Уряд. кур'єр. – 1999. – 22 вересня. – С. 13.
15. “Третій сектор” – у законі: [Правове регулювання діяльності благодійницьких та громад. організацій] // Перехрестя. – 1999. – № 2. – С. 14-15.
16. У пошуках скарбів: [Неприбуткові організації] // Закон і бізнес. – 1999. – № 23 (5 червня). – С. 7.