

**О. І. Сердюк**

к.е.н., доцент, професор кафедри публічного управління та адміністрування  
Полтавського державного аграрного університету

**А. П. Ситник**

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування  
Полтавського державного аграрного університету

**А. С. Чорна**

здобувач вищої освіти кафедри публічного управління та адміністрування  
Полтавського державного аграрного університету

## УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ У ВИРІШЕННІ ЕКОНОМІЧНИХ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ

*У статті висвітлено форми та інструменти взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості при вирішенні економічних питань місцевого значення. Розглянуто зміст та ознаки поняття «взаємодія», визначено, що воно тісно пов'язане з поняттям «участь». Зазначено основні форми громадської участі, що використовує Європейське соціальне дослідження (ESS). Наголошено, що в умовах якісних змін моделі державного управління в Україні взаємодія з громадськістю та партиципація мають стати чинником успішної реалізації органами місцевого самоврядування своїх економічних функцій. Окреслено основні сфери управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, де очікується нарощування участі громадян. Визначено форми участі громад Полтавської області в формуванні стратегій їх розвитку (відкриті зустрічі з мешканцями, тренінги учасників громадських слухань, анкетування, відкрите обговорення стратегії тощо) та участі в бюджетному процесі (оприлюднення бюджетної інформації, в т. ч. за кожним об'єктом фінансування; створення умов для візуального моніторингу бюджетних коштів; участь ЗМІ в обговореннях та зустрічах з бюджетних питань; проведення громадських слухань; зустрічі учасників бюджетного процесу; складання списку громадських думок виборців; створення дорадчих комітетів). Особливу увагу приділено організаційному забезпеченню участі громадськості у вирішенні економічних питань місцевого значення з боку органів місцевого самоврядування Полтавської області. Визначено основні такі умови результативної взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості: внутрішньо-організаційне регламентування та унормування співпраці між структурними підрозділами органів місцевого самоврядування у процесі забезпечення громадської участі, актуалізація та оптимізація обсягів функціональних обов'язків працівників підрозділів з питань взаємодії з громадськістю, регламентування процедур та планування процесу залучення громадськості до процесів формування та реалізації місцевої політики, оприлюднення їх результатів.*

**Ключові слова:** економічні функції органів місцевого самоврядування, взаємодія органів місцевого самоврядування та громадськості, участь, форми та інструменти громадської участі, стратегія розвитку, бюджетний процес.

**Постановка проблеми.** Актуальність наукового дослідження на обрану тему не викликає жодних сумнівів, адже останнім часом відбувається значне підвищення ролі громадянського суспільства в більшості сфер діяльності як органів державної влади, так і органів місцевого самовряду-

вання (ОМС). З метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина виникає потреба удосконалення механізму такої взаємодії, зокрема, при реалізації ОМС своїх економічних функцій.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Дослідженню проблематики забезпечення

участі громадськості, як складової механізму реалізації ОМС окремих економічних функцій, присвячено досить невелику кількість наукових праць. Теоретичні і прикладні проблеми взаємодії органів влади та громадськості досліджували О. Бабінова, О. Бажинова, Л. Ковшун, М. Єпіхіна, В. Ільченко, О. Крутій, В. Мазур, М. Муркович, Л. Муркович, Н. Шотурма та ін. Питання залучення громадськості до вирішення окремих економічних питань місцевого значення вивчали О. Волохов, І. Луценко, В. Дем'янишин, М. Дяченко, М. Ливдар, І. Кондрат, І. Чукіна, С. Юрій, Н. Ярошевичта та ін. Проте децентралізація управління викликає потребу у вивченні нових форм та механізмів організаційного забезпечення взаємодії ОМС та громадськості.

**Мета статті** полягає в дослідженні спектру форм та інструментів взаємодії ОМС та громадськості у вирішенні окремих економічних питань місцевого значення.

**Виклад основного матеріалу.** Конституцією України визначено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади (жителів міста, села, селища чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1, ст. 140]. Тобто відносини територіальної громади та органів місцевого самоврядування передбачають їх подальшу взаємодію, а сама територіальна громада є і об'єктом, і суб'єктом місцевого самоврядування, зважаючи на надання їй прав щодо безпосередньої та представницької демократії.

Взаємодія, як філософська категорія, «відображає особливий тип відношення між об'єктами, при якому кожний з об'єктів діє (впливає) на інші об'єкти, приводячи до їх зміни, і водночас зазнає дії (впливу) з боку кожного з цих об'єктів, що, в свою чергу, зумовлює зміну його стану. Дія кожного об'єкта на інший об'єкт зумовлена як власною активністю об'єкта, виявом його динаміки, так і реакцією об'єкта на дію інших об'єктів («відгук» або «обернена дія»» [2, с. 77]. Привертає увагу думка М. Єпіхіної, яка трактує поняття взаємодії як процесу прямої чи опосередкованої взаємодії суб'єктів, що створює взаємообумовленість і зв'язок. Водночас автор зазначає, що особливістю взаємодії є її причинно-наслідкова детермінованість: кожна із взаємодіючих сторін виступає водночас і як причина, і як результат іншої сторони [3, с. 60].

За узагальненнями Л. Муркович поняття взаємодії характерні такі ознаки: обов'язкове

встановлення тісного ефективного взаємозв'язку між суб'єктами взаємодії; відповідність діяльності меті, місцю, часу, методам; спільність основних завдань і функцій, які виконують суб'єкти взаємодії; відповідне положення суб'єктів взаємодії у владній ієрархії; наявність правової бази, що відображає зазначені особливості [4, с. 7]. Наявність перших чотирьох ознак має бути обов'язково відображена в нормативно-правових актах різного рівня, які б визначили правові форми/підстави встановлення зв'язків між ОМС та громадськістю.

Взаємодія ОМС та громадськості на процесуальному рівні орієнтована на постійне взаємне узгодження інтересів, підтримання стану соціально-політичної стабільності. На рівні стратегії головною спільною метою учасників взаємодії має бути забезпечення нової якості людського життя, створення умов для життя і праці у безпечних і екологічно здорових умовах [5, с. 284]. Ефективна взаємодія з громадськістю передбачає чесні, відкриті та доброзичливі взаємовідносини між ОМС та громадськістю. Результат такої взаємодії, насамперед, – повне інформування мешканців про напрями розвитку, програми й послуги, що надаються органами влади, звітування про результати своєї роботи, повна відповідальність за їх результати перед своїми громадами.

Поняття «взаємодія» тісно пов'язане з терміном «участь». Активна участь представників громади у забезпеченні позитивних змін у власному житті і в житті оточуючих є важливою формою прояву соціальної активності. Цікавим є підхід до класифікації її форм Європейського соціального дослідження (ESS), яке реалізується кожні два роки з 2003 року в країнах Європейського Союзу (27 країн) у режимі моніторингу [6]. Останнє спирається на такі види та форми участі громадськості: традиційна (загальноприйнята) політична участь, нетрадиційна (протестна) політична поведінка, неформальна громадська участь, неформальна допомога, участь у діяльності громадських об'єднань.

Досвід суспільної активності століттями нарощували демократичні країни. Як наслідок, це сприяло підвищенню рівня ефективності публічного управління та прозорості дій влади. У цих країнах влада визнає важливість суспільної думки та необхідність рахуватися з нею під час прийняття відповідальних управлінських рішень. Тому взаємодія ОМС та громадськості – це ще й співпраця між суб'єктами місцевого

самоврядування, яка здійснюється через проведення спільних заходів, підготовку та прийняття спільних рішень. Вона регулюється законодавством та обумовлюється єдиними цілями з метою вирішення питань місцевого рівня.

Якісні зміни моделі державного управління в Україні, серед яких децентралізація, послаблення неефективних адміністративно-командних і суто регулятивних методів тощо [7, с. 7], сприяють становленню ефективної взаємодії між організаціями громадянського суспільства та державними інституціями. У цих умовах взаємодія з громадськістю та партиципація (традиційна/загальноприйнята політична участь) мають стати чинником успішної реалізації ОМС своїх функцій. Під функціями ОМС розуміємо основні напрями та орієнтири їх діяльності щодо вирішення питань місцевого значення в межах положень Конституції і законів України. Спектр функцій, від виконання яких залежить ефективність місцевого самоврядування в цілому, надзвичайно широкий. Існування двох основних блоків напрямів вдосконалення місцевого самоврядування (розвитку економічної та соціальної функції місцевого самоврядування [8, с. 183-185]) визначає проблематику трансформації його як економічної, так і соціальної основи.

До економічних функцій ОМС, які полягають у розгляді та вирішенні господарських питань місцевого значення, належить підготовка програм соціально-економічного і культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх раді на затвердження та організація виконання; забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; забезпечення складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком відповідної території тощо [9, ст. 27]. Природньо, що основні сфери управлінської діяльності ОМС, де очікується нарощування участі громадян, корелюються з вищезгаданими функціями (розробка та реалізація місцевих стратегій розвитку та цільових програм, управління місцевим бюджетом, соціальною політикою, галузями житлово-комунального господарства, освіти, медицини, природоохоронної діяльності).

ОМС в Україні і, зокрема, в Полтавській області, уже набули досвіду участі представників громади в формуванні стратегій її розвитку. При

підготовці цього ключового документа, що визначає довгострокову політику суспільно-економічного розвитку громади, формами взаємодії ОМС та громадськості (місцевих активістів, підприємців, працівників бюджетних установ, дорадчих органів та громадських організацій, ЗМІ та ін.) стали відкриті зустрічі з мешканцями щодо конкретних ініціатив і заходів, що проводяться згідно з принципами суспільної партиципації та з використанням відповідних методик (зокрема, інтерактивного методу РАДАР); тренінги учасників громадських слухань для пріоретизації (шляхом демократичного голосування) головних проблем, що існують у громаді; анкетування та опитування власників підприємств та фізичних осіб-підприємців, мешканців щодо основних характеристик громади, проблем розвитку, рейтингування завдань та ресурсів розвитку тощо; відкрите обговорення стратегії. Громадськість у випадку такого залучення до розробки стратегічних планів розвитку громади стає співавтором та головним бенефіціаром стратегії.

Участь усіх зацікавлених сторін є також чинником розробки ефективного та реалістичного бюджету, що є вирішальним при плануванні напрямів розвитку громади та в управлінні соціально-економічним і культурним розвитком відповідної території. Прозорість бюджетного процесу може бути забезпечена участю громадськості у підготовці та обговоренні проєктів бюджету на всіх його стадіях, доведенням до відома громадськості інформації з питань бюджету та витрачання бюджетних коштів. Інструментами для цього є: оприлюднення повної бюджетної інформації в окремому розділі сайту громади (проєкт рішення та рішення про бюджет, звіт про його виконання); публічне оприлюднення інформації про витрачання бюджетних коштів за кожним об'єктом фінансування; автоматичне відображення на карті планових та фактичних показників видатків бюджету розвитку адміністративно-територіальної одиниці, що створює умови для візуального моніторингу бюджетних коштів; участь ЗМІ у всіх обговореннях та зустрічах з бюджетних питань, ознайомлення з бюджетними документами, що не заборонені законодавством; проведення громадських слухань; зустрічі депутатів, посадових осіб органів виконавчої влади ради та мешканців; складання списку громадських думок виборців; створення дорадчих комітетів; партиципаторне бюджетування тощо. За умов участі в бюджетному процесі, доступності

та прозорості фінансової інформації громадськість зможе самостійно контролювати ефективність виконання економічних функцій місцевою владою, а тому такий контроль є засобом впливу громадян на місцеву владу, вираженням демократії та здійсненням волевиявлення народу, що є окремим вагомим суспільним результатом.

Результативність вище згаданих форм взаємодії ОМС та громадськості може бути очікуваною за умови створення в ОМС структурних підрозділів з питань взаємодії з громадськістю. Більшість ОМС в Україні забезпечили їх функціонування, а також належне кадрове і матеріально-технічне забезпечення. Проте часто відсутня усталена практика визначення типу такого підрозділу. Аналіз діяльності ОМС в Полтавській області щодо забезпечення участі громадськості у вирішенні економічних питань місцевого значення дозволяє виділити також й інші недоліки: відсутність у деяких випадках самостійного структурного підрозділу з питань взаємодії з громадськістю; недостатня координація між структурними підрозділами ОМС у процесі взаємодії з громадськістю; перевантаження працівників відділів, що займаються взаємодією з громадськістю, функціональними завданнями; недостатня увага до планування процесів взаємодії з громадськістю та залучення громадськості до обговорення економічних питань місцевого значення; недотримання встановленого порядку залучення громадськості до процесу формування та реалізації місцевої політики; некоректне інформування про результати взаємодії з громадськістю; недостатня взаємодія з громадською радою, невідповідність вимогам, встановленим для забезпечення такої взаємодії. У відповідності з вищезазначеним, основними умовами підвищення результативності взаємодії ОМС та громадськості є внутрішньо-організаційне регламентування та унормування взаємодії між структурними підрозділами ОМС у процесі взаємодії з громадськістю, актуалізація та оптимізація як змісту, так і обсягів функціональних обов'язків працівників підрозділів з питань взаємодії з громадськістю, регламентування процедур та планування процесу залучення громадськості до формування та реалізації місцевої політики, інформування про результати залучення.

Удосконалення механізму взаємодії ОМС та громадськості у вирішенні економічних питань місцевого значення сприятиме зростан-

ню якості рішень та результативності виконання ОМС своїх функцій, формуванню довіри членів громади до ОМС, підвищенню рівня контролю з боку громадськості за його діяльністю, зростанню суспільно-корисної активності територіальної громади.

**Висновки і пропозиції.** Децентралізація в Україні сприяє становленню ефективної взаємодії між організаціями громадянського суспільства та державними інституціями. За цих умов взаємодія з громадськістю та партicipація (традиційна /загальноприйнята політична участь) є чинниками успішної реалізації таких економічних функцій ОМС, як: підготовка стратегії розвитку громади та програм соціально-економічного і культурного розвитку населених пунктів, забезпечення складання балансів усіх видів ресурсів, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком відповідної території. За результатами вивчення форм участі громад Полтавської області в реалізації зазначених економічних функцій ОМС з'ясовано, що спектр їх є дуже широким і охоплює всі рівні участі від інформування до партнерства. Організаційне забезпечення громадської участі при вирішенні економічних питань місцевого значення є однією з головних цілей функціонування структурного підрозділу з питань взаємодії з громадськістю ОМС. Основними чинниками підвищення результативності взаємодії ОМС та громадськості в процесі вирішення економічних питань місцевого значення є внутрішньо-організаційне регламентування та унормування взаємодії між структурними підрозділами ОМС у процесі забезпечення участі громадськості, актуалізація та оптимізація обсягів функціональних обов'язків працівників підрозділів з питань взаємодії з громадськістю, регламентування процедур та планування залучення громадськості у процес формування та реалізації місцевої політики, також інформування про його результати.

#### **Список використаної літератури:**

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 15.12.2021).
2. Філософський енциклопедичний словник / В. І. Шинкарук (голова редколегії) та ін.; Л. В. Озодовська, Н. П. Поліщук (наукові редактори); І. О. Покаржевська (художнє оформлення). Київ: Абрис, 2002. 742 с.

3. Єпіхіна М. А. Дефініційний аналіз поняття «взаємодія» у філософському та соціологічному вимірі. *Теорія та методика навчання та виховання*. 2020. № 48. С. 53-63. URL: file:///C:/Users/oserd/Downloads/3138-6293-1-SM%20(1).pdf (дата звернення: 15.12.2021).
4. Муркович Л. Особливості взаємодії органів місцевого самоврядування і територіальної громади. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011\\_03\(10\)/11mlistg.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_03(10)/11mlistg.pdf)(дата звернення: 15.12.2021).
5. Полішкевич Л. Теоретичні засади взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 4 (49). Ч. 1. С. 282-289.
6. European Social Survey. URL: <https://www.europeansocialsurvey.org> (дата звернення: 15.12.2021).
7. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, 2016-2020. Київ: – Ваїте, 2016. 280 с.
8. Глипка А. О. Функції місцевого самоврядування в умовах трансформації політичної системи України. *Актуальні проблеми політики*. 2016. Вип. 58. С. 180-189.
9. Промісцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 15.12.2021).

**Serdiuk O. I., Sytnyk A. P., Chorna A. S. Improving the mechanism of interaction between the local self-government body and the public in solving economic issues of local importance**

*The article highlights the forms and tools of interaction between local self-government bodies and the public in solving economic issues of local importance. The meaning and signs of the concept of "interaction" were considered, and it was determined that it is closely related to the concept of "participation". The main forms of public participation used by the European Social Survey (ESS) are indicated. It was emphasized that in the conditions of qualitative changes in the model of public administration in Ukraine, interaction with the public and participation should become a factor in the successful implementation of economic functions by local self-government bodies. The main spheres of local self-government management with increasing participation of citizens are outlined. The forms of participation of the communities of Poltava region in the formation of their development strategies (open meetings with residents, trainings of participants in public hearings, questionnaires, open discussion of the strategy, etc.) and participation in the budget process (publication of budget information, including each funding object) have been determined ; creation of conditions for visual monitoring of budget funds; participation of mass media in discussions and meetings on budget issues; public hearings; meetings of participants in the budget process; compilation of a list of public opinions of voters; creation of advisory committees). Particular attention is paid to the organizational support of public participation in solving economic issues of local importance by local self-government bodies of the Poltava region. The main conditions for the effective interaction of local self-government bodies and the public have been determined: intra-organizational regulation and normalization of cooperation between structural divisions of local self-government bodies in the process of ensuring public participation, actualization and optimization of the scope of functional duties of employees of divisions in matters of interaction with the public, regulation of procedures and planning the process of involving the public in the processes of formation and implementation of local policy, informing about its results.*

**Key words:** *economic functions of local government, interaction of local government and the public, participation, forms and tools of public participation, development strategy, budget process.*