

СПЕЦИФІКА СОЦІАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

THE SPECIFICITY OF THE SOCIAL RESPONSIBILITY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

У статті розглянуто специфічні риси соціальної відповідальності органів місцевого самоврядування, її основні принципи. Запропоновано схему формування соціальної відповідальності органів місцевого самоврядування. Визначено, що завдання цих органів із позиції соціально відповідальної поведінки повинні спрямовуватися на підвищення ефективності використання наявних місцевих ресурсів та розширення матеріального базису життєдіяльності громади за умови дотримання балансу інтересів між різними групами населення та довіллям.

Ключові слова: соціальна відповідальність, органи місцевого самоврядування, принципи соціальної відповідальності, муниципалітет, соціальний звіт.

В статье рассмотрены специфические черты социальной ответственности органов местного самоуправления, ее основные принципы. Предложена схема формирования социальной ответственности органов местного самоуправления. Определено, что задачи этих органов с позиции социальной ответственности поведения должны направляться на повышение эффективности

использования имеющихся местных ресурсов и расширение материального базиса жизнедеятельности территориальной общины при условии соблюдения баланса интересов между различными группами населения и окружающей средой.

Ключевые слова: социальная ответственность, органы местного самоуправления, принципы социальной ответственности, муниципалитет, социальный отчет.

This article deals with the specific features of the social responsibility of local self-government bodies, its main principles. The authors proposed the scheme for the formation of social responsibility of local self-government bodies, and they determined that the tasks of these bodies from the standpoint of socially responsible behavior should be aimed at increasing of the efficiency of using of the existing local resources and expanding of the material basis of community life, on the condition of the maintain of the balance between different groups of the population and the environment.

Key words: social responsibility, local self-government bodies, the principles of social responsibility, municipality, social report.

УДК 316.4+352

Горемикіна Ю.В.

к.е.н., старший науковий співробітник
Інститут демографії та соціальних
досліджень імені М.В. Птухи
Національної академії наук України
Калашнікова Т.М.

к.е.н., с.н.с.

Інститут демографії та соціальних
досліджень імені М.В. Птухи
Національної академії наук України

Постановка проблеми. Сучасний етап державотворення, на якому перебуває Україна, вимагає надання нового змісту діяльності органів місцевого самоврядування. На нашу думку, плідною і системоутворюючою ідеєю щодо цього є концепція соціальної відповідальності, яка має бути спрямована не лише на діяльність бізнесу, що певною мірою вже стало звичним, а й держави та місцевих органів влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню соціальної відповідальності місцевих органів влади загалом і місцевого самоврядування зокрема приділено увагу в роботах Т. Маматової, А. Колповської, А. Рижко, С. Серьогіна, Ю. Шарова, Є. Бородіна, Н. Гончарук, І. Титаренко, М. Саприкіна, Є. Іщука, О. Бобровської [1–6]. Науковий пошук цих авторів спрямовується на дослідження змісту соціальної відповідальності органів місцевої влади як прогресивної соціальної технології, покликаної підвищити ефективність діяльності цього виду врядування.

Постановка завдання. Метою статті є визначення специфічних рис соціальної відповідальності органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Реалізація соціальної відповідальності на кожному рівні державного управління має свою специфіку, при цьому якщо на вищих щаблях влади

вона переважно сприймається громадянами як певний абстрактний обов'язок держави, то на нижчих рівнях вона набуває рис очікування громадянськістю конкретних кроків або дій від органів влади та державних службовців у конкретних ситуаціях, що склалися. Тому в нових умовах логіка соціальних перетворень вимагає реформування інституту місцевого самоврядування, представництва держави на місцях і адміністративно-територіального устрою. Саме на це спрямована реформа з децентралізації влади, що відбувається сьогодні.

У контексті політики децентралізації особливий інтерес викликає соціальна відповідальність місцевих органів влади. Під місцевими органами влади ми розуміємо: 1) місцеві державні адміністрації – місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції; 2) територіальні органи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади – місцеві органи виконавчої влади спеціальної компетенції; 3) органи місцевого самоврядування, що обираються громадянами.

Згідно зі ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування» [7], система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради,

що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. У містах із районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради, відповідно до цього Закону, можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є й головою її виконавчого комітету.

Органи місцевого самоврядування виконують посередницьку функцію між центральною і регіональною владою та громадянином. Вони значною мірою несуть відповідальність за наявність та функціонування інфраструктури населеного пункту, облаштування території, створення сприятливих умов для ведення бізнесу та створення робочих місць, екологічний стан населеного пункту.

Успішна реалізація принципу соціальної відповідальності органами місцевого самоврядування суттєво впливає на імідж органів влади загалом, оскільки за своїм статусом перші є достатньо наближеними до конкретного громадянина та його потреб, і саме завдяки їх роботі у нього формуються певні судження про функціонування владних структур. Дійсно, тісний контакт із громадянами є ще одним важливим фактором реалізації соціальної відповідальності органів місцевого самоврядування. За умови наявності реального діалогу між місцевим органом влади та громадянами, у ході якого враховуються думки всіх сторін стосовно організації життя у громаді та вирішення актуальних для неї питань, слід констатувати, що місцевий орган влади виявляє і несе соціальну відповідальність.

Цікаве дослідження із цього питання було проведено Т. Маматовою та А. Колповською [1, с. 15–16]. Ними було досліджено рівень обізнаності працівників місцевого самоврядування щодо принципів соціальної відповідальності та актуальності розвитку цієї концепції в муніципальному управлінні. Спираючись на метод експертного опитування (автори залучили понад 100 активних представників органів місцевого самоврядування), було визначено, що більшість опитаних вважає, що найвищу соціальну відповідальність мають проявляти органи державної (73%) та муніципальної (60%) влади. Водночас, на думку респондентів, основними складниками соціальної відповідальності органів місцевого самоврядування є: якісне надання публічних послуг (92%), спрямованість на добробут членів територіальної громади (86%) та сталий розвиток, ведення відкритої, прозорої діяльності (85%).

Учасники опитування також зазначили, що найбільш значущими принципами соціальної відповідальності для органів муніципального управління та бізнесу є: дотримання правових

норм (відповідно 84,1% і 76,1%), прав людини (відповідно 84,1% і 73,5%) та антикорупційність (відповідно 80,5% і 60,2%). Із результатів опитування випливає, що принципи соціальної відповідальності мають більше значення для органів місцевого самоврядування, ніж для бізнесу. Так, 90,38% респондентів визнають необхідним розвиток соціальної відповідальності у муніципальному управлінні. У ході дослідження було визначено й думку учасників стосовно впливу соціальної (нефінансової) звітності на діяльність органів місцевого самоврядування. Так, 52,21% опитаних вважають, що така звітність зробить діяльність органів місцевого самоврядування більш відкритою, 40,7% – більш прозорою, 38,05% – поліпшить ефективність роботи органів місцевого самоврядування [1, с. 15–16].

Отже, як можна бачити, проблематика соціальної відповідальності місцевих органів влади, зокрема місцевого самоврядування, є на часі й потребує ґрунтовного дослідження.

Розглядаючи питання соціальної відповідальності місцевих органів влади, можна дійти висновку, що більшість сучасних досліджень із зазначеного питання присвячена саме соціальній відповідальності органів місцевого самоврядування, зокрема муніципалітетів. У роботі [8] соціальна відповідальність представлена як відповідальність муніципалітетів за вплив рішень і дій на громаду, довкілля і суспільство, яка здійснюється на основі діалогу з громадою для її сталого розвитку і добробуту. Автори підкреслюють низку переваг, які отримують муніципалітети від упровадження соціальної відповідальності: відповідність очікуванням громадськості, врахування їхніх думок та інтересів, запобігання конфліктам із громадськістю, підвищення рівня довіри громадськості до муніципалітетів, поліпшення порозуміння і взаємодії з бізнес-структурами; збільшення ресурсоефективності: використовується менше енергії, води, паперу тощо.

Практика діяльності, що узгоджується з основними вимогами політики соціальної відповідальності, набула популярності в муніципалітетах на початку 2000-х років. Досвід європейських країн, таких як Данія, Швеція, Фінляндія, Франція, Німеччина, свідчить, що соціальна відповідальність муніципалітетів є реальним інструментом підвищення добробуту громади, стимулювання її економічного і культурного розвитку. Разом із тим значущість питань соціальної відповідальності у країнах ЄС настільки вагома, що на рівні Європейської Комісії соціальна відповідальність визнається внеском у сталий розвиток та Стратегію європейського економічного зростання і зайнятості. Останніми роками зміцнилася роль національних і місцевих політик соціальної відповідальності, де провідними є

питання інтеграції екологічних і соціальних критеріїв у державних закупівлях, підвищення прозорості і підзвітності.

Не поділяючи позицію А. Колповської [2, с. 307–308] та А. Рижко [3] стосовно того, що управління муніципалітетом або іншим органом місцевого самоврядування має корпоративний характер, ми погоджуємося з їхньою думкою про те, що до системи управління органів місцевого самоврядування, у тому числі муніципалітетів, можуть бути інтегровані вимоги міжнародних стандартів соціальної відповідальності¹.

Розроблення політики соціальної відповідальності муніципалітетів передбачає дотримання принципів підзвітності, прозорості, етичної поведінки, врахування інтересів зацікавлених сторін, дотримання правових норм, у т. ч. міжнародних, дотримання прав людини. Принцип підзвітності означає відповідальність перед громадою, в т. ч. за заподіяння шкоди, усунення її наслідків і недопущення її в подальшому; оприлюднення результатів своєї діяльності у формі звітів, розміщення узагальненої інформації на веб-сайтах, підготовка публікацій тощо [8, с. 7]. Тобто йдеться про відповідальність перед особами, які контролюють діяльність органів місцевого самоврядування, та особами, яких стосуються та на кого впливають рішення й діяльність даних органів. Підзвітність включає і контроль якості публічних послуг споживачами та іншими зацікавленими сторонами, покликаний підвищити відповідальність муніципальних органів за результати прийнятих рішень і діяльності, сприяти реалізації запобіжних заходів для унеможливлення повторення прийняття потенційно шкідливих для суспільства чи окремих його членів, навколишнього середовища рішень [9, с. 287].

Важливим в управлінні муніципалітетом є питання соціальної (нефінансової) звітності. Цей вид звітності орієнтований на забезпечення потреб багатьох зацікавлених сторін в інформації щодо діяльності органу влади, вирішуючи питання документування і поширення такої інформації. У зв'язку із цим органи місцевого самоврядування повинні публікувати соціальні звіти з доказами того, що вони сприяють сталому розвитку території, поліпшуючи діалог із територіальною громадою, налагоджуючи зв'язки з бізнесом та демонструючи йому приклад соціальної відпо-

відальності, підвищуючи ступінь довіри до себе зацікавлених сторін і т. д. [2, с. 309].

Принцип прозорості передбачає відкритість рішень і діяльності, готовність обмінюватися інформацією – зрозуміло, точно, своєчасно та в повному обсязі [8, с. 7]. Законодавство України (а саме закони України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації») зобов'язує органи влади, у тому числі й місцеві, інформувати ЗМІ та громадян про свою діяльність. Причому за відповідним запитом надаватися повинна будь-яка інформація, крім інформації з обмеженим доступом. Також представникам громадськості гарантується доступ до засідань колегіальних органів влади.

Роль і значення цього принципу полягають і в тому, що прозорість стосовно методів прийняття рішень, їх аналізу та реалізації, включаючи розподіл функцій повноважень і відповідальності, стандарти надання послуг, критерії оцінювання державних органів, критерії та процедури вибору зацікавлених сторін і методи взаємодії з ними, сприяє контролю над діяльністю органу муніципального управління з боку територіальної громади та спонукатиме їх удосконалювати діяльність для підвищення якості управлінських, адміністративних, соціальних та інших послуг [9, с. 287].

Прозорість муніципалітетів та інших органів місцевого самоврядування поширюється й на державні закупівлі. В Україні останнім часом у цій сфері спостерігався помітний прогрес. Були прийняті Закон України «Про здійснення державних закупівель», націлений на підвищення прозорості державних закупівель, та Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» (у новій редакції) та «Про доступ до публічної інформації», згідно з яким представники громадських об'єднань можуть бути присутніми на засіданнях комітетів із конкурсних торгів не лише під час проведення процедур розкриття пропозицій конкурсних торгів [8, с. 12].

Принцип етичності поведінки посадових осіб ґрунтується на нормах рівності, чесності та сумлінності. Муніципалітет або інший орган місцевого самоврядування повинен сформулювати свої принципи поведінки та організаційні цінності шляхом прийняття відповідних кодексів чи правил етичної поведінки, стимулювання дотри-

¹ Зокрема, йдеться про такі документи, як: Настанови глобальної ініціативи звітності (GRI), що містить основні принципи не фінансової звітності з метою надання громадськості актуальної і коректної інформації про діяльність суб'єкта, забезпечення можливості порівняння показників діяльності між різними організаціями муніципального управління; Система стандартів AA1000 спрямовану на постійне вдосконалення аудиту та звітності, яка сприяє органам місцевого самоврядування у визначенні зацікавлених у співпраці сторін; Міжнародний стандарт ISO 26000 «Керівництво із соціальної відповідальності», яким встановлюється соціальна відповідальність суб'єктів суспільного управління органів державної влади і розглядається у контексті ставлення влади до корпоративної соціальної відповідальності та власної соціальної відповідальності, котра охоплює відповідальність перед суспільством, відповідальність за якість роботи і послуг, забезпечення достатнього рівня життя громадян, розвиток соціального партнерства та сталий суспільний розвиток; Міжнародний стандарт КСО-2008 «Соціальна відповідальність. Вимоги», яким встановлюються вимоги щодо діяльності органу місцевого самоврядування у сфері права на працю та охорону праці, соціальних гарантій для персоналу, надання публічних послуг належної якості, охорони довкілля ресурсозбереження, участі у соціальних заходах та підтримки ініціатив місцевої громади.

мання цих документів працівниками та керівництвом. Окрім того, у структурі органу місцевого самоврядування має бути створений спеціальний підрозділ для контролю над дотриманням етичних норм та для звернень громадян з метою інформування про порушення посадовими особами цих норм.

Дотримання принципу врахування інтересів зацікавлених сторін свідчить про реагування місцевого органу влади на потреби та очікування зацікавлених сторін, його повагу до позиції цих сторін у питаннях, що становлять інтерес, аналіз та роботу щодо збалансування усіх відомих інтересів, заохочення участі громадськості у розробленні та реалізації рішень місцевих органів влади. Цей принцип відіграє провідну роль у реалізації соціальної відповідальності органів місцевого самоврядування, оскільки вони забезпечують якісне життя у громаді для всіх мешканців.

Зацікавленими сторонами для муніципалітетів виступають: інші органи влади; бізнес-організації (у т. ч. постачальники і субпідрядники); громадські організації, політичні осередки або ініціативні групи, які презентують інтереси громади; об'єднання працівників; інші організації (освітні, медичні заклади тощо); ЗМІ; мешканці міста [8, с. 8].

Дотримання правових норм, у т. ч. міжнародних, для муніципалітетів означає відмову від безпідставного застосування влади, інформованість про норми закону та політику його неухильного дотримання; додержання міжнародних норм поведінки і права, особливо у випадках, коли національні правові норми не створені [8, с. 8]. А. Рижко слушно зауважує, що дотримання чинного законодавства України, встановлених норм, процедур та правил відповідно до принципу верховенства закону унеможлиблює прийняття органом муніципального управління рішень, що порушують права та інтереси будь-якої зацікавленої сторони, або надання послуг, що не відповідають установам стандартам та вимогам [9, с. 287].

Принцип дотримання прав людини є базовим у діяльності будь-якого органу влади, у тому числі й місцевого. Місцеві органи влади захищають права всіх членів громади без отримання вигоди, у їх діяльності недопустимі свавілля та дискримінація за будь-якою ознакою. Без дотримання прав людини неможливі нормальний розвиток громади, соціальний діалог між владою та громадянами, ефективне соціальне партнерство. Виявляючи соціальну відповідальність, органи місцевої влади, у тому числі й муніципалітети, повинні співпрацювати з організаціями громадянського суспільства у проведенні моніторингу прав людини на території, якою вони управляють.

Підсумовуючи вищенаведене, можна розглянути соціальну відповідальність органів місцевого самоврядування як інститут, який має за мету

забезпечення якісного життя у громаді (рис. 1). При цьому він у своєму функціонуванні ґрунтується на нормативно-правових засадах регулювання діяльності у цій сфері, що містяться у вітчизняному законодавстві, а також на найбільш удалих українських та закордонних практиках. Слід зазначити, що завдання органів місцевого самоврядування з позиції соціально відповідальної поведінки у короткостроковій і середньостроковій перспективах мають переважно спрямуватися на підвищення ефективності використання наявних місцевих ресурсів та розширення матеріального базису життєдіяльності громади за умови дотримання балансу інтересів між різними групами населення та довкіллям.

З іншого боку, з урахуванням стратегічних настанов соціально відповідальна поведінка передбачає програмування розвитку територіальної громади з метою забезпечення прогресу у сталому людському розвитку населення й економічному розвитку відповідних територій. Активна комунікація з громадою загалом, її найбільш активною частиною і бізнесом є актуальним і безперервним у часі аспектом соціально відповідальної поведінки представників місцевого самоврядування. Така близькість до населення є специфічною рисою і місією місцевого самоврядування. Це несе в собі як певні додаткові можливості (громадські обговорення, активний і безпосередній обмін думками, інші прямі демократичні процедури), так і певні ризики (розгортання стихійних і організованих протестів, активне і безпосереднє висловлювання незадоволення у разі прийняття невдалих або непопулярних рішень, або ігнорування насущних проблем громади).

Розгляд специфічних методів та інструментів соціальної відповідальності місцевого самоврядування дає підстави зазначити першим серед них саме місцевий бюджет як основний ресурс місцевого самоврядування, який є як обмежувальним фактором, так і основним ресурсом розвитку територіальної громади. Щодо критеріїв якості комунікації представників місцевого самоврядування з населенням і його окремими групами, то дороговказом у цьому напрямі є робота з адаптації міжнародних стандартів соціальної відповідальності, запровадження соціального звіту.

Висновки з проведеного дослідження. Таким чином, з огляду на вищевикладене, можна констатувати багатовимірність і складність соціальної відповідальності органів місцевого самоврядування, у тому числі муніципалітетів. Соціальна відповідальність органів місцевого самоврядування передбачає відповідальне ставлення до виконання своїх власних і делегованих повноважень, якісне надання публічних послуг, ефективну взаємодію з населенням відповідних територіальних громад, бізнесом, громадськістю тощо; відпо-

відальність за результати своїх рішень в економічній, соціальній, культурній, політичній сферах життєдіяльності громади, а також і по відношенню

до довкілля. Метою діяльності органів місцевого самоврядування має бути забезпечення гідного й якісного життя у громаді.

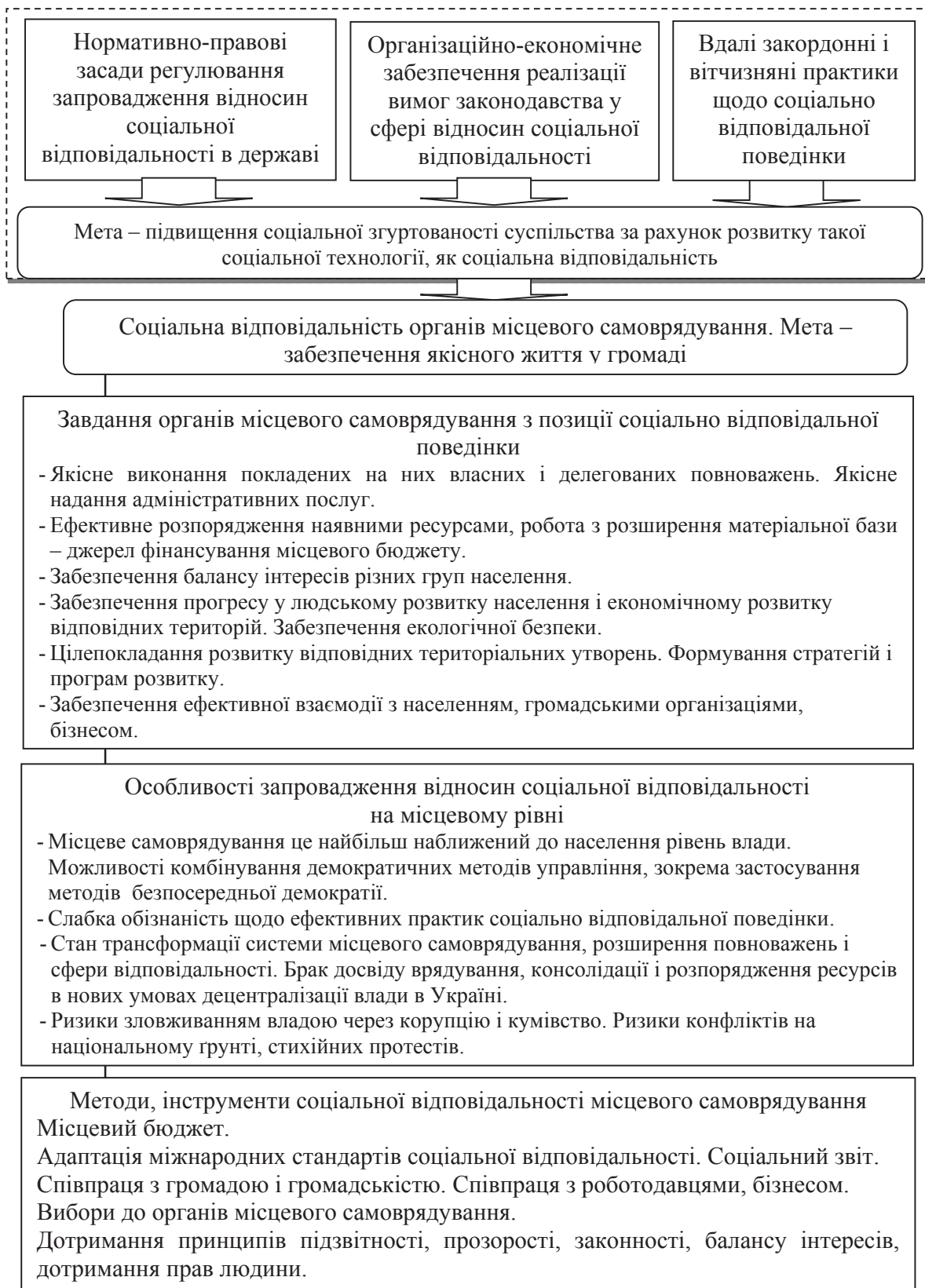


Рис. 1. Формування соціальної відповідальності органів місцевого самоврядування

Джерело: складено авторами

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Маматова Т., Колповська А. Упровадження концепції соціальної відповідальності в муніципальному управлінні: теоретичні засади та практичні рекомендації. Стандартизація. Сертифікація. Якість. 2014. № 2. С. 13–19.
2. Колповська А. Обґрунтування концептуальної моделі упровадження соціальної відповідальності в органах місцевого самоврядування. Держ. упр. та місцеве самоврядування. 2014. № 1(20). С. 304–311.
3. Рижко А.М. Корпоративна соціальна відповідальність органу місцевого самоврядування: термінологічні аспекти. Теорія та практика державного управління. 2013. Вип. 1. С. 419–426.
4. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти: монографія / С.М. Серьогін, Ю.П. Шаров, Є.І. Бородін, Н.Т. Гончарук та ін.; за заг. та наук. ред. С.М. Серьогіна, Ю.П. Шарова. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.
5. Формування позитивного іміджу органів влади через підвищення якості надання адміністративних та соціальних послуг: наук. розробка / С.М. Серьогін, В.В. Лола, І.І. Хожило та ін.; за заг. ред. С.М. Серьогіна. К.: НАДУ, 2009. 32 с.
6. Бобровська О.Ю. Соціальна відповідальність органів місцевої влади як прогресивна форма їх інтегрованої діяльності на території. Управління інноваційним розвитком території: мат. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Дніпропетровськ, 21 листопада 2014 р.); за заг. ред. Ю.П. Шарова. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2014. С. 12–18.
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
8. Зінченко А., Тітаренко І., Саприкіна М., Іщук Є. Прозорість і соціальна відповідальність муніципалітетів (приклад «Прозорого офісу» у Вінниці). К.: Юстон. 52 с.
9. Рижко А. Концепція соціальної відповідальності: етапи становлення та перспективи впровадження в муніципальному управлінні. Державне управління та місцеве самоврядування. 2011. Вип. 4(11). С. 283–290.